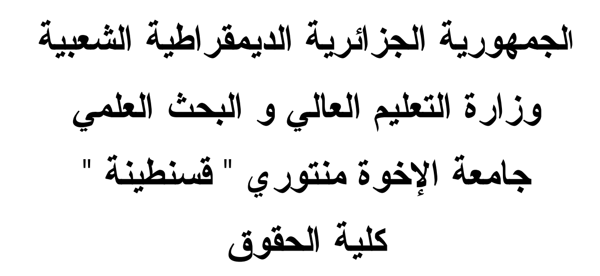



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة الإخوة منتوري " قسنطينة "

كلية الحقوق


# التشريع عن طريق الأوامر و أثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996

بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام


<u>إعداد الطالب</u>:

ردادة نورالدين

<u>إشراف الدكتور</u>:

حسنة عبد الحميد


<u>لجنة المناقشة</u>

الدكتور: محجوب عزالدين ..... أستاذ بكلية الحقوق جامعة قسنطينة ........... رئيسا

الدكتور: حسنة عبد الحميد ..... أستاذ بكلية الحقوق جامعة قسنطينة ..مشرفا و مقررا

الدكتور: طاشور عبد الحفيظ ... أستاذ بكلية الحقوق جامعة قسنطينة .......... عضوا


السنة الجامعية 2005-2006

بسم الله الرحمن الرحيم

(( قُلِ اللَّهُمَّ مَالِكَ الْمُلْكِ تُؤْتِي الْمُلْكَ مَن تَشَاء وَتَنزِعُ الْمُلْكَ مِمَّن تَشَاء وَتُعِزُّ مَن تَشَاء وَتُذِلُّ
مَن تَشَاء بِيَدِكَ الْخَيْرُ إِنَّكَ عَلَىَ كُلِّ شَيْءٍ قَدِير ))

صدقَ الله العظيم

( آل عمران) الآية 26

# إهـــــــــــــــداء

إنه زبدة **18** سنة من الدراسة

إنه ثمرة جهد و كد و إجتهاد

إنه بحث مقدم لنيل درجة الماجستير في القانون العام

أهديه من أعماق قلبي

إلى والدي الكريمين أطال الله في عمرهما

إلى إخوتي و أخواتي

إلى كل الأهل و الأصدقاء

إلى كل الزملاء و الزميلات بكلية الحقوق و العلوم السياسية بجامعة الإخوة منتوري بقسنطينة

دون أن أنسى كافة الأساتذة الأفاضل و كل العمال الكرام بالكلية

إلى كل من قدم لنا يد المساعدة داخل غرفتي البرلمان و المجلس الدستوري

إلى كل هؤلاء أهدي هذا العمل المتواضع

ردادة نورالدين

# رســــــــــالة شكر و عرفان

أتوجه بجزيل الشكر في أول المقام إلى الدكتور " حسنة عبد الحميد " أستاذ بجامعة منتوري قسنطينة الذي رافق بمودة و تشجيع و صبر كل خطوة من خطوات هذا البحث دون ضجر أو ملل

فله مني جزيل الشكر

كما أتقدم بخالصي عرفاني للدكتور " محجوب عزالدين " رئيس لجنة مناقشة هذا البحث لقبوله المشاركة في هاته المناقشة رغم إنشغالاته الكثيرة

كما أتقدم بخالصي أمنياتي و عرفاني للأستاذ الدكتور " طاشور عبد الحفيظ " الذي تفضل بقبول المساهمة في مناقشة هذا العمل رغم إنشغالاته

فلهم مني جميل الإمتنان.

كما لا يمكنني أن أنسى كل من درسني في جميع أطوار التعليم، و كذلك جميع الأحباب و الأصدقاء و كل من أمدني بيد المساعدة و صبر في إعداد هذا العمل المتواضع.

ردادة نورالدين

# الفهرس

**مقدمة** :

الدولة المعاصرة هي في الأساس دولة دستورية تجعل من الدستور قاعدة القانون الأساسي واجبة الإتباع في مواجهة الكافة حكاما و محكومين على السواء، منه تستمد السلطات سندها الشرعي في الحكم، كما تتحدد في ضوئه النظرية العامة للقانون التي تنظم كافة علاقات المحكومين السياسية و الإقتصادية والإجتماعية، و تتحدد بالتالي مجالات السلطة و الحرية معا.

وتتحدد وظيفة الدولة أساسا في العمل على تحقيق القانون، و هي تفعل ذلك بما تملكه من سلطات قانونية معروفة و هي السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية و السلطة القضائية، و تختص السلطة الأولى بسن القوانين، فيما تختص السلطة الثانية بتنفيذ برنامجها وفق الأطر القانونية التي حددتها السلطة الأولى وتختص السلطة القضائية بالفصل في النزاعات التي تعرض عليها.

لكن تحديد الإختصاص بالشكل المسبق ليس مطلقا، ذلك أن درجة التداخل في الإختصاصات لاسيما بين السلطتين التنفيذية و التشريعية أو المشاركة بصيغة أو بأخرى في إختصاصات سلطة أخرى يعود إلى مدى تبني مبدأ الفصل بين السلطات، ذلك أن الفقه قد أدرج تقسيم النظام النيابي تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات إلى نظام برلماني و نظام رئاسي و نظام حكومة الجمعية، أنظمة تستند إلى إيديولوجية الديمقراطية و التعددية و المنافسة في مختلف المجالات و خاصة المجال السياسي و ما ينجر عنه من آليات تسير مواطن السلطة و ممارستها.

لكن هذا لا يمنع من إحتمال وجود تقارب أو تباعد بين الأنظمة البرلمانية نفسها، و نفس الأمر بالنسبة للأنظمة الرئاسية، بل أنه أكثر من ذلك لا يجب أن نغفل عن النمط الجديد الذي أفرزته التطبيقات الحديثة لا سيما في فرنسا عبر دستور الجمهورية الخامسة و الذي أفرز نوعا مغايرا للتصنيفات السابقة.

وقد سميت هذه الصورة بالنظام المختلط، فيما يصنفها جانب من الفقه الفرنسي بالنظام شبه رئاسي،وأساس هذه التسمية الأولى هو تواجد آليات العمل القانونية و السياسية من كلا النظامين الرئاسي و البرلماني محتواة في النظام المختلط مع ترجيح كفة السلطة التنفيذية و هنا تلتقي مع التسمية الثانية.

والذي يعنينا في هذا الإطار من حيث إمتداد عمل السلطتين التنفيذية و التشريعية، و على وجه الخصوص الأولى في ظل النظام السابق الذكر، هو معرفة أهم إختصاص يستحوذ عليه البرلمان و هو التشريع وأمكن إعتماد ذلك النظام من تدخل السلطة التنفيذية فيه.

وتعتبر الوظيفة التشريعية في مختلف الأنظمة السياسية من أهم الوظائف الدستورية في الدولة، ذلك أنها تعد الإطار الهام للتعبير عن الإرادة الشعبية، و إكتساب البرلمانات لهذه الوظيفة الهامة كان و ليد تطورات تاريخية – لا مجال لذكرها - مكنتها من أن تصبح المشرع بإسم الشعب.

لكن و لأسباب متعددة تضاءل الدور التشريعي للبرلمانات فاسحا المجال للتدخل الحكومي بالتشريع، بل وأضحى ما يمكن الإصطلاح عليه بالتشريع الحكومي الجزء الغالب على التشريعات الصادرة في مقابل

تقوية السلطة التنفيذية لأسباب مختلفة، منها البحث عن الفاعلية من جهة و شخصنة السلطة من جهة أخرى، بالإضافة إلى الأسباب التقليدية المعروفة كبطء عمل البرلمان للمصادقة على القوانين، و كذا الإطار الزمني الذي ينعقد فيه.

بل و أكثر من ذلك أن التدخل الممارس من السلطة التنفيذية في الميدان التشريعي كان له علاقة مباشرة بالظروف الإستثنائية التي قد تمر بها أي دولة، ذلك أن التجربة دلت على عجز البرلمانات في حل المشاكل المستعصية خاصة تلك التي طبعت القرن العشرين لا سيما الحربين العالميتين، و من هنا ظهر دور السلطة التنفيذية في المجال التشريعي كبديل لاسيما في الظروف الإستثنائية.

لكن هذا التدخل في المجال التشريعي لم يعد قاصرا على الظروف الإستثنائية بل إمتد إلى الحالة العادية فظهر الدور التشريعي للسلطة التنفيذية كمكمل لدور البرلمان و كبديل عنه أحيانا أخرى، و بذلك تعاظم دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي بصفة عامة.

والمقصود بالعمل التشريعي في هذه الدراسة هو سلطة سن القواعد القانونية التي لا يقرها إلا البرلمان بمعنى أن البحث سيكون في إبراز وسيلة تحدد جانبا من دور السلطة التنفيذية و أساسا رئيس الجمهورية في العمل التشريعي الصادر عن البرلمان ألا و هي الأوامر.

والأوامر أداة تشريعية تختص بها السلطة التنفيذية أساسا رئيس الجمهورية للتدخل في المجال المخصص للسلطة التشريعية، و تعتبر أهم و سيلة للتشريع في الوقت الحاضر، فقد إنتشرت إنتشارا سريعا و واسعا في غالبية دول العالم و حتى أعرقها ممارسة للديمقراطية، و أصبحت تمثل فيها أهمية و ضرورة خاصة وذلك على الرغم من محاولة برلماناتها الحد من هذه الظاهرة و ضيق الفقه منها درعا.

وقد ترتب على كل هذا إتجاه الدساتير المعاصرة إلى إقرار أسلوب الأوامر، و هو ما يلاحظ في دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية، حيث سمح لرئيس الجمهورية التشريع بواسطة الأوامر في حالات معينة تعرض للبرلمان للمصادقة عليها طبقا لنص المادة (38)، و هو الذي تبناه المؤسس الدستوري الجزائري منذ دستور 1963 مع إختلاف في الطبيعة القانونية لها و ظروف اللجوء إليها، و أعاد صياغتها في دستور 1976 مع إختلاف جوهري في نظامها القانوني، أغفلها في دستور 1989 بسبب تبنيه مبدأ الفصل بين السلطات، ليأتي بعده تعديل 1996 و يعيدها من جديد بنص المادة (124) بشكل يتنافى و مبدأ الفصل بين السلطات.

إن الروح التي يتأتى من خلالها لرئيس الجمهورية التشريع بالأوامر في دستور 1996 تتمثل فيما يلي:

* أن الأوامر كانت السبيل الوحيد للتشريع في الظروف الإستثنائية، حيث كانت الوسيلة الوحيدة في غياب الهيئة التشريعية المكلفة بالتشريع، بالإضافة إلى إستعمال هاته التقنية في ظل الحروب و الأزمات الداخلية فقد أستعملت هاته التقنية في ظل الحكومة المؤقتة 1962، و أيضا عندما تولى الرئيس الراحل " هواري بومدين " الحكم في جوان 1965، و أستعملت في الفترة التي إستقال فيها رئيس الجمهورية

" الشاذلي بن جديد " وحل المجلس الشعبي الوطني و تشكيل المجلس الأعلى للدولة، حيث كان يشرع بواسطة الأوامر إلى غاية إجراء الإنتخابات التشريعية.

* إلى توزيع الوظيفة التشريعية بين ثلاث جهات بما يتماشى و التغيير الذي حدث في مفهوم السيادة، إذ أصبحت ملكا للشعب مما يسمح بتجزئتها و تعدد ممارسيها، فقد تمارس من قبل صاحبها أي الشعب بالإستفتاء، أو بواسطة البرلمان عن طريق التشريع البرلماني العادي، أو عن طريق رئيس الجمهورية بواسطة الأوامر، و هو ما نصت عليه المادة (124) من دستور 1996.

* إلى مكانة رئيس الجمهورية و مركزه، حيث يحتل مركزا هاما و قويا ومكانة مؤثرة خاصة إتجاه كل من المجلس الشعبي الوطني و الحكومة في نفس الوقت، و ناتج أيضا عن الدور الذي أصبح يتمتع به رئيس الجمهورية في ظل دستور 1996 كونه حاميا للدستور، و ممثلا للأمة، و أيضا حكما بين السلطات يتمتع بنفوذ سياسي و أدبي.

* إن تمثيل رئيس الجمهورية للشعب و إنتخابه بطريقة مباشرة يجعله في مركز المنافس للبرلمان، لهذا أقر دستور 1996 لرئيس الجمهورية التشريع بالأوامر طبقا للمادة (124) و لمواجهة البرلمان، و هذا ما يستشف أكثر من المادة (120) و التي تتعلق بإصدار قانون المالية، و التي تنص أنه في حالة عدم المصادقة على قانون المالية في أجل 75 يوما يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر.

* إلى الإستقلالية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية، فقد أعفاه المؤسس الدستوري من المسؤولية سياسيا عن سياسة يعد هو صاحبها الأول من الناحية العملية.

* تتعلق بظاهرة تركز السلطة التي يعرفها النظام السياسي الجزائري منذ الإستقلال لصالح رئيس الجمهورية، و إن كانت ظاهرة تركز السلطة بناصية رئيس الجمهورية ليست حكرا على الجزائر، فإنها تأخذ فيها طابعا متميزا و حجما كبيرا يرجع بالأساس لمعطيات تاريخية و سياسية متميزة، إستدعت بالضرورة إيجاد مركز وحيد للقرار تتلخص في يده السلطة و تتجسد من خلاله و فيه إرادة الشعب.

* إلى طبيعة النظام السياسي الجزائري الذي يوصف بأنه رئاسي مشدد نظرا للدور المتفوق لرئيس الجمهورية فيه بإعتباره أهم مؤسسة دستورية في الدولة منذ الإستقلال.

هذا التفوق الذي يتمتع به رئيس الجمهورية و منحه سلطة التشريع عن طريق الأوامر، نتج عنه توزيع أسس و نواة السلطة بما يفيد تفوق رئيس الجمهورية على حساب السلطة التشريعية إلى حد إحتلاله الصدارة في مجال التشريع و التحكم في عمليات إنتاجه و تحول سلطة رئيس الجمهورية التشريعية إلى سلطة حقيقية و مؤثرة في النظام السياسي الجزائري.

من هذه النقطة يبدأ موضوع بحثنا الذي نصيغ إشكاليته العامة على النحو التالي:

**إنطلاقا من تنظيم العلاقة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية في النظام الدستوري و بالخصوص في المجال التشريعي، هل يمكن لرئيس الجمهورية أن يستعمل التشريع عن طريق الأوامر كأداة دستورية لتغييب و إبعاد البرلمان عن مسائل هي أصلا من إختصاصه ؟ أو بمعنى آخر و بنفس الطرح السابق: هل يمكن أن تتحول سلطة التشريع عن طريق الأوامر من أداة دستورية لمواجهة غياب السلطة التشريعية إلى أداة هيمنة في يد رئيس الجمهورية ؟ و هل وضع المؤسس الدستوري الضمانات الكافية حتى لا تتحول هذه السلطة من آلية دستورية إلى وسيلة هيمنة و إقصاء سلطة دون أخرى ؟**

ومن الواضح أن هذه الإشكالية تضم في جوانبها أفكار مترابطة يمكن تفصيلها في شكل تساؤلات فرعية يشكل كل واحد منها محورا من المحاور الأساسية لهذا البحث، هذه التساؤلات يمكن إجمالها فيمايلي:

1- ما المقصود بسلطة التشريع عن طريق الأوامر؟ و هل يمارسها رئيس الجمهورية بصفة صريحة ومباشرة من الدستور أو أنه مفوض في ممارستها من قبل البرلمان ؟ و هل يشاركه في ممارستها رئيس الحكومة الرجل الثاني في السلطة التنفيذية المسؤول عن تنفيذ السياسة الحكومية بإعتبارها أهم و أنجع وسائل هذا التنفيذ، أو يحتكرها بمفرده ؟

2- هل رئيس الجمهورية حر في ممارسة سلطة التشريع عن طريق الأوامر؟ أو أنه مقيد دستوريا في حالات معينة لممارستها ؟ و هل هناك نظام إجرائي يحكم و يحدد كيفية إستخدام هذا الحق ؟ و إلى أي حد وفق المؤسس الدستوري في تنظيم هذه المسألة ؟

3- ما هو موقع الأوامر و طبيعتها القانونية، و مجال إختصاصها، و مدى خضوعها للرقابة الدستورية والقضائية، و مدى تحكمها في إنتاج القواعد القانونية ؟

4- كيف تؤثر الأوامر على توزيع الصلاحيات بين السلطات الدستورية العامة ؟ وما هي أثار ممارسة سلطة التشريع عن طريق الأوامر إتجاه سلطة البرلمان التشريعية و الرقابية ؟

ولا شك أن بحث مثل هذا الموضوع ذو أهمية كبرى، إذ أن الواقع العملي أثبت أن الدور التشريعي لرئيس الدولة في الظروف العادية في تزايد مستمر نتيجة الإتجاه الحديث نحو تقوية السلطة التنفيذية والإستفادة من خبرتها،وكذلك فإن تطور مفهوم الظروف الإستثنائية من فكرة المخاطر المتوقعة إلى مجرد المواقف غير العادية قد أحكم قبضة الرئيس على التشريع الوطني، مما يحدو بنا إلى القول أن السلطة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية هي برلمان المستقبل، و أن وظيفة رئيس الجمهورية التشريعية هي من أهم إختصاصاته على الإطلاق، مما يجعل من هذا البحث – بحق- موضوع الساعة.

كما ينبغي أن يفهم، أن البحث في حق التشريع عن طريق الأوامر هو دراسة الأحكام الدستورية التي تنظم هذا الحق في النظام الدستوري الجزائري لعام 1996، فإن ذلك يعني أن الدراسة تمتد زمنيا من عام 1996 إلى يومنا هذا، و ما شهدته هذه المرحلة من حالات عملية عرفتها العلاقة بين السلطتين، و كذا الكيفية التي تم التعامل بها فعليا مع هذه الوقائع.

إن دراستنا لهذا الموضوع في إطار النظام القانوني الجزائري يثير جملة من الصعوبات تتعلق أساسا بطبيعة الموضوع ذاته، فمسألة البحث في سلطة التشريع عن طريق الأوامر هو بحث مرتبط بالدرجة الأولى في بعض جوانبه بالإجتهادات و الأحكام القضائية ذات الصلة بهذا الشأن، ذلك أن القضاء الإداري في النظم الوضعية هو من يعود له الفضل الأول في الكشف عن هذه السلطة و التأسيس لها و بلورتها في بعض جوانبها، و لما كان القضاء الإداري الجزائري لم يرقى بعد إلى مستوى كهذا، و ذلك لحداثة هذه التجربة وعدم إستقرارها و نضجها من جهة ثانية، فإن هذه الدراسة تشكل حقا صعوبة كبيرة، خاصة إذا أضفنا لها ندرة الدراسات الفقهية الأكاديمية حول هذا الموضوع بالذات، ذلك أن ما تعرض لهذه الحالة – و حسب قراءتي - لا يعدو و أن يكون مجرد تقديم وصفي لحالات التشريع بالأوامر و الشروط الواجب توفرها كما يوردها النص الدستوري، و مدى تطابق الوقائع الحاصلة مع الأحكام الدستورية سارية المفعول، و لو أن ذلك كان من زاوية سياسية أكثر منها قانونية.

وتجاوزا لهذه الصعوبة كان لا مناص من معالجة هذا البحث بشكل تحليلي على إستقراء الأحكام الدستورية و القانونية المنظمة لهذه الحالة، و في شكل مقاربات و مقابلات و أحيانا إسقاطات مع ما إستقر عليه الإجتهاد القضائي و الدراسات الفقهية في التجربة الفرنسية، و مرجع إختيارنا لهذا النموذج في هذا الخصوص هو أن القضاء الإداري الفرنسي بجانبه حركة الفقه الفرنسي يعود له الفضل في تأسيس أصول وأحكام نظريات القانونين الإداري و الدستوري بشكل عام، حتى عدا مصدر إستلهام لمنهج القضاء الإداري في جل الأنظمة المقارنة، و القضاء الإداري الجزائري لم يشد على هذا التوجه العام، بل كان تأثره واضحا بالمبادئ التي سبق أن قررها رجال الفقه و القضاء في فرنسا في الكثير من مواضيع القانون الإداري.

ثم إن موضوع أو تقنية التشريع بالأوامر إقتبسها المشرع الدستوري الجزائري من الدستور الفرنسي لعام 1958، مما يجعل تناول هذا الموضوع بشكل يتجاهل إجتهادات هذا القضاء و الفقه ذات الصلة أمر مشكوك في قيمته العلمية و منافيا لمقتضيات المنطق العلمي السليم.

وسنعتمد في دراستنا على المنهج التحليلي الذي ينطلق من إستنطاق النصوص الدستورية و القانونية المتعلقة بالموضوع – على مختلف مستوياتها - في النظام القانوني و التعليق عليها.

وإذا كان بحثنا ليس من قبيل الدراسات المقارنة، إلا أن إعتماد المنهج المقارن فيه أمر تحتمه الضرورة خاصة إذا لم تسعفنا الدراسات الجزائرية المتوفرة لدينا في تناول عنصر معين من هذه الدراسة، و نشير هنا إلى أننا سنضطر إلى الإستعاضة في المقابلات و المقاربات مع بعض جوانب الموضوع في النظام الفرنسي، و في مواضع أخرى من البحث نستغني عن اللجوء إلى المقاربات و المقابلات أو نقف عندها بشكل عابر، أو نكتفي بالمقارنة فقط، و كل هذا لا نحسبه من قبيل الإضطراب في المعالجة بقدر ما هو إلتزام بالإطار العام للموضوع الذي يفرضه علينا عنوان البحث.

وبناءا على ما سبق، فإن المحاور الرئيسية التي سنعالج من خلالها بحثنا هذا ستكون على شكل خطة ثنائية تقوم على فصلين إثنين على الشكل التالي:

**بالنسبة للفصل الأول** : نتعرض لوصف عام لوضع سلطة التشريع عن طريق الأوامر حتى نقف عند الحديث عن الآثار التي تترتب عليها، ذلك أن أي كلام مباشر عن هذه الآثار هو كلام مبتور يعوزه المنطق العلمي السليم، و في إطار حديثنا عن هذا الوضع العام نتطرق لسلطة التشريع عن طريق الأوامر بإعتبارها حق دستوري أصيل لرئيس الجمهورية، مبرزين مبررات منح رئيس الجمهورية هذه السلطة وتحكمه فيها بصفة شخصية دون مشاركة رئيس الحكومة و دون تفويض من الهيئة التشريعية على غرار الدستور الفرنسي، و نعقب بعد ذلك دراستنا بدراسة الحالات الدستورية التي يسمح فيها لرئيس الجمهورية التشريع بالأوامر حسب ما نصت عليه المادة ( 124) من الدستور.

**بالنسبة للفصل الثاني** : نتطرق إلى أهم الآثار التي تترتب على ممارسة رئيس الجمهورية سلطة التشريع عن طريق الأوامر سواء بالنسبة لمركز رئيس الجمهورية أو بالنسبة للسلطة التشريعية، مبرزين تفوق رئيس الجمهورية في هذا المجال، و ضعف و تأثر الوظيفة التشريعية و الرقابية للبرلمان.

أما خاتمة العمل فأضمنها جملة من النتائج التي ستتولد من هذه الدراسة، و سأتبعها بالإقتراحات التي أرى أنه يمكن أن تنير بعض أماكن الظل في هذا النظام – نظام التشريع عن طريق الأوامر- إن أمكن أن يسمى نظاما، و أعني بذلك الأحكام التي ربما تحتاج – حسب رأي - إلى توضيح أكثر أو بالأحرى تدقيق أكثر، إن لم تكن في حاجة إلى تغيير جدري أصلا.

وأملي أن أتمكن من إضاءة جانب و لو يسير من هذه المسألة التي ترتبط كما هو معروف بأهم المبادئ التي تقوم عليها العلاقة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية في الأنظمة المعاصرة.

كما أمل أن أتمكن من لفت النظر إلى ضرورة سد منافذ أي إختلال، و خاصة أن الفرصة ملائمة مع إمكانية تعديل الدستور الساري المفعول منذ 1996، و الذي لا يفتأ أن يكون حديث السياسيين والقانونين على حد السواء.

والله أسأل لذلك التوفيق

## الفصل الأول

## إستعمال الأوامر حق دستوري أصيل لرئيس الجمهورية

منذ أداء اليمين الدستورية إلى إعلان الحرب أين يوقف العمل بالدستور، يمارس رئيس الجمهورية مهام كثيرة تطال كافة السلطات العامة في الدولة، خولها له الدستور نظرا للأعباء الملقاة على عاتقه بصفته المؤسسة المركزية في الحياة السياسية الجزائرية، فهو المكلف بالعمل على إحترام الدستور والدفاع عنه والسهر على إستمرارية الدولة، و توفير الشروط اللازمة للسير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري والسعي من أجل تدعيم المسار الديمقراطي، و إحترام حرية الشعب و مؤسسات الجمهورية وقوانينها والمحافظة على سلامة التراب الوطني[1].

ومن هذا المنظور يظهر جليا أن مسؤوليات رئيس الجمهورية أثقل بكثير من مسؤوليات باقي السلطات الأخرى ، لذلك جاءت صلاحياته بما يقابل هذا الحجم تمكينا له من أداء مهامه على أحسن وجه من جهة ومن جهة أخرى، تأكيدا على طبيعة النظام الدستوري الجزائري المصنف ضمن الأنظمة الرئاسية المشددة القائمة أساسا على المزج بين خصائص النظام البرلماني و النظام الرئاسي على نحو يدعم مركز رئيس الجمهورية في النظام و يجعل منه مركز ثقله.

إلا أن توزيع السلطات الذي تبناه دستور1996 لا يكفل لمبدأ الفصل بين السلطات الحماية و الوجود الكافيين حيث يسجل الدستور إنتهاكات خطيرة في توزيع السلطات لصالح رئيس الجمهورية ، بموجبها يهيمن رئيس الجمهورية على السلطات الأخرى لاسيما السلطة التشريعية في وقت لا تملك هي سلطات تضاهيها اتجاهه.

فبالنسبة للوظيفة التشريعية فقد أحدث دستور1996 تغييرا جوهريا في موضوع علاقة السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية، فبعد صدور الدستور الحالي إهتزت أسس علاقة السلطتين لصالح السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية، حيث أصبح يقوم على تقاسم الوظيفة التشريعية مع البرلمان عن طريق آلية صريحة و هي الأوامر.

ويقصد بالأوامر " تلك الأداة الدستورية التي يملكها رئيس الجمهورية لممارسة الوظيفة التشريعية التي تعود أصلا للبرلمان ، وفي نفس المجالات المحددة دستوريا له، أي أنه بواسطتها يتقاسم رئيس الجمهورية التشريع بأتم معنى الكلمة مع البرلمان، و الثابت أن هذه السلطة إما أن تكون مفوضة من البرلمان مثلما هو الحال في معظم دساتير العالم وخاصة الأنظمة الغربية، وإما أن تكون سلطة أصلية يستمدها من الدستور مباشرة دون الحاجة إلى تفويض "[2].

[1] - المادة 76 من دستور 1996، و المتضمنة نص اليمين الدستورية التي يؤديها رئيس الجمهورية قبل مباشرة مهامه .

[2] - الأمين شريط. خصائص التطور الدستوري في الجزائر. (أطروحة دكتوراه غير منشورة).جامعة قسنطينة.1990.ص 453 .

والدساتير الجزائرية إختلفت منذ الإستقلال بشأن هذه الصلاحية، حيث تضمنها دستور1963، أعاد صياغتها دستور1976 مع إختلاف جوهري في نظامها القانوني، غير أن دستور1989 جاء خاليا منها ليأتي بعده تعديل 1996 و يكرس من جديد هيمنة رئيس الجمهورية على السلطة التشريعية من خلال الأوامر كإختصاص أصلي بنص المادة (124) من دستور1996.

إلا أن القراءة المناسبة لأحكام و نصوص دستور1996 تبين بوضوح أن رئيس الجمهورية يشرع بأوامر بصفة صريحة و مباشرة من الدستور بدون الرجوع إلى البرلمان للمطالبة بتفويض له، فحق التشريع بأوامر هو ثابت لرئيس الجمهورية وحده و بصفة شخصية يتحكم فيه كيفما يشاء، بحيث لا يجوز لغيره ممارسته كما لا يجوز له تفويضه.(المبحث الأول).

وإن كان دستور 1996 لم يكفل لمبدأ الفصل بين السلطات الحماية و الوجود الكافيين، بنصه على سيادة البرلمان في إعداد القانون و التصويت عليه، و إعطاء رئيس الجمهورية حق مشاركة البرلمان في العملية التشريعية بصفة صريحة ومباشرة من الدستور، فإنه قيد حرية رئيس الجمهورية في إستعمال الأوامر في إطار الحالات و الحدود التي رسمها الدستور، أما خارج هذه الحالات و الحدود فإن تدخل رئيس الجمهورية لتنظيم الموضوعات المحجوزة للقانون يعد من قبيل الإعتداء على إختصاصات السلطة التشريعية (المبحث الثاني ) .

## المبحث الأول

## تحكم رئيس الجمهورية في سلطة التشريع عن طريق الأوامر

توحي مختلف النصوص الدستورية التي تكرس ملكية الشعب للسيادة الوطنية[1]، و كذلك النصوص التي تسند السلطة أو الوظيفة التشريعية إلى البرلمان، أن البرلمان هو وحده صاحب و ممارس السلطة أو الوظيفة، وهو الذي يعد القوانين و يصوت عليها[2].

إلا أن هذا القول غير صحيح بالنسبة لدستور 1996، حيث أن القراءة المناسبة لأحكام و نصوص دستور 1996 تبين بوضوح و بصفة صريحة أن رئيس الجمهورية يتمتع بإختصاصات معلن عنها في الدستور في الفصل المتعلق بالوظيفة التشريعية.

هذه الإختصاصات ذات أهمية خطيرة من حيث طبيعتها التي تتميز بها، ومن حيث الآثار التي تترتب عليها، و هي في حد ذاتها إختصاصات ذات طبيعة تشريعية تندرج في الأصل ضمن إختصاصات الجهاز المختص بالوظيفة التشريعية المتمثل في البرلمان بغرفتيه، كما يتبين من أولى قراءة لنص المادة (98) من الدستور و التي أعطت البرلمان بغرفتيه السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه[3].

[1] - المادة 27 من دستور 1963، و المادة 05 من دستور 1976، و المادة 07 من دستوري 1989 - 1996.

[2] - المادتين 27 و 28 من دستور 1963 ، و المادة 126 من دستور 1976، و المادة 92 من دستور 1989.

[3] - تنص المادة 98 من دستور 1996 على مايلي: " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين ،هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و له السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه"

إلا أن القراءة المدققة لمجمل المواد التي إحتوى عليها الفصل الثاني من الباب الثاني من الدستور (المواد من 98 إلى 137) و المتعلق بالسلطة التشريعية، يبين لنا أن الوظيفة التشريعية يتقاسمها و يشترك فيها كل من البرلمان و رئيس الجمهورية، بوصف أن رئيس الجمهورية يمثل جهازا أساسيا في السلطة يزاحم في هذا المجال صاحب الإختصاص الأصيل البرلمان بل و يتحكم فيه أي تحكم، و يتمتع بمجموعة من السلطات و له العديد من الإختصاصات في المجال التشريعي[1] دون أي حرج، لأن دستور 1996 وإن كان في الظاهر يعتمد مبدأ الفصل بين السلطات، إلا أنه في الحقيقة و في ظل الممارسة يعتمد على تركيز السلطة في يد رئيس الجمهورية بوصفه مجسد لوحدة الأمة و هو حامي الدستور.

إن أهم هذه الأدوات و الوسائل التي كرسها دستور1996 لرئيس الجمهورية في الفصل الثاني المتعلق بالسلطة التشريعية إستعمال الأوامر التي لها قوة القانون مباشرة و بصفة صريحة من دون الحاجة لحصوله على تفويض مسبق من الهيئة المكلفة بالتشريع و بدون إعطاء هذا الحق لرئيس الحكومة، بالرغم من أخذ دستور1996 بثنائية السلطة التنفيذية، بل جعل هذه السلطة حكرا على رئيس الجمهورية يمارسها بصفة شخصية و بمبادرة منه (المطلب الثاني).

غير أن إعطاء رئيس الجمهورية سلطة التشريع عن طريق الأوامر كسلطة منافسة للتشريع البرلماني راجع إلى عدة أسباب و مبررات دفعت بالمشرع الدستوري إلى تبني هذا الخيار الدخيل عل مبدأ الفصل بين السلطات (المطلب الثاني).

### المطلب الأول

### مبررات منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع عن طريق الأوامر

حظي تنظيم سلطة التشريع عن طريق الأوامر لدى المؤسس الدستوري الجزائري مكانة الصدارة في ميزان العلاقة بين السلطات العامة في الدولة، شأنه في ذلك شأن باقي الدول التي تأثرت بالعوامل التي أدت إلى تقوية السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية، و توسيع نفوذ نشاطها، و هيمنتها على مقاليد الأمور في الدولة، و كذا التنبيه للآراء القائلة بضرورة تقنين و تنظيم الأوامر بمختلف صورها في شكل نصوص دستورية تعد للأمر عدته حتى تتفادى الدولة حالات الإرباك التي تعم الظروف الاستثنائية، وإلى جانب ذلك تميز الدستور الجزائري لعام 1996 بسمات جوهرية تقترب إلى حد قريب مع ما يتمتع به الدستور الفرنسي لعام 1958، و أهم هذه السمات إقراره مبدأ الفصل بين السلطات (أي مبدأ التعاون بينهما)، و ثنائية السلطة التنفيذية، و إتجاهه الواضح نحو تقوية السلطة التنفيذية بوجه عام في مجال التشريع، حتى أصبحت السلطة التشريعية مشرعا إستثنائيا، بحيث تقلص دور البرلمان وأصبحت

---

[1]- من بين الأدوات و الوسائل التي كرسها دستور 1996 لرئيس الجمهورية إضافة للأوامر ،المادة 125 المتعلقة بالسلطة التنظيمية ، و المادة 126 حول إصدار القانون، و المادة 127 المتعلقة بطلب إجراء مداولة ثانية ، و المادتين 131-132 المتعلقتين بالمعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية.

السلطة التنفيذية ذات إختصاص غير مقيد إلا بما حدد دستوريا، تتولى مهمة التشريع بالأوامر من طرف رئيس الجمهورية في المجالات المخصصة للبرلمان، مما ترتب عنه إنقلاب القاعدة القائلة بأن الأصل العام هو تقييد سلطة البرلمان هو القاعدة و إطلاقها هو الاستثناء، و هي القاعدة التي أعتمدت في دساتير 1963 1976، 1989، 1996.

إن إعطاء رئيس الجمهورية حق التشريع بالأوامر طبقا للمادة (124) من الدستور هو ناتج عن تغيير في مفهوم السيادة تطبيقا للقاعدة الجديدة و التي مفادها توزيع الوظيفة التشريعية بين ثلاث جهات بما يتماشى و التغيير الذي حدث في مفهوم السيادة، و التي أصبحت ملك للشعب مما يسمح بتجزئتها و تعدد ممارسيها، فقد تمارس من قبل صاحبها أي الشعب بالإستفتاء ، أو بواسطة البرلمان عن طريق التشريع أو رئيس الجمهورية بواسطة الأوامر[1].

هذا الدور التشريعي المتعاظم للسلطة التنفيذية و تقلص دور السلطة التشريعية، أحدث لدى فقه القانون الدستوري إنقلابا جذريا في توازن العلاقة بين السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية إخلالا بمبدأ الفصل بين السلطات، جعل دور السلطة التنفيذية التشريعي يتضاعف و يزداد إتساعا في مجال التشريع.

وقد كان لهذا التطور الوظيفي للسلطة التنفيذية في دستور1996، أسباب و مبررات وعوامل مختلفة شاركت جميعها و ساعدت على وجود الأوامر كأداة فعالة و أساسية في إنتاج التشريع، يمكن إجمالها في مجموعة مبررات و أسباب عملية و علمية (الفرع الأول)، و مجموعة أخرى سياسية و دستورية (الفرع الثاني).

## الفرع الأول

## المبررات العملية و العلمية

إن متطلبات العصر، و آلية العمل، و التطور العلمي الكبير الذي شهده المجتمع، حال دون أن يتطابق التقسيم العضوي مع التقسيم الوظيفي للسلطات العامة في الدولة الحديثة، و بمعنى آخر لم يكن من الممكن أن تختص البرلمانات وحدها بالمهمة التشريعية، و أن يقتصر عمل السلطة التنفيذية على مجرد القيام بتنفيذ القوانين، و بذلك أصبحت هذه الأخيرة تقوم بأعمال هي أصلا من إختصاص السلطة التشريعية

---

[1]- تنص المادة **05** من دستور **1976** على مايلي: " السيادة الوطنية ملك للشعب يمارسها عن طريق الإستفتاء أو بواسطة ممثليه المنتخبين "

تنص المادة **06** و المادة **07** من دستوري **1989**و **1996** على مايلي:

المادة **06**: " الشعب مصدر كل سلطة

السيادة الوطنية ملك للشعب "

المادة **07**: " السلطة التأسيسية ملك للشعب

يمارس الشعب سيادته بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها

يمارس الشعب هذه السيادة عن طريق الإستفتاء أو بواسطة ممثليه المنتخبين

لرئيس الجمهورية أن يلجأ إلى إرادة الشعب مباشرة "

تصدرها في شكل أوامر من طرف رئيس الجمهورية، تكتسي من حيث طبيعتها الطابع التشريعي - أي أعمال تشريعية - للأسباب و المبررات العملية (أولا)، و العلمية (ثانيا).

**أولا: المبررات العملية.**

تقوم الأنظمة السياسية المعاصرة على أساس مبدأ الفصل بين السلطات، و إذا كان مضمون هذا المبدأ يقضي بتوزيع وظائف الدولة على هيئات تستقل كل منها عن الأخرى في مباشرتها لوظائفها، فإنه يلاحظ أن هذا المبدأ قد إختلفت الدول في تفسيره فتنوعت تبعا لذلك أساليب تطبيقه عمليا حسب النظرة إلى مدى العلاقة التي تنشأ بين كل سلطة و غيرها من السلطات العامة في الدولة ( I )، كما أن تغير مفهوم الدولة الحديثة و تشعب وظائفها و إتساع نطاقها، أدى إلى تحمل السلطة التنفيذية تبعات هذا التغيير بسبب إكتسابها دراية و خبرة فنية عالية لمواجهة متطلبات العصر (II).

**I - التطبيق العملي لمبدأ الفصل بين السلطات عزز تفوق السلطة التنفيذية.**

إن مبدأ الفصل بين السلطات يعتبر أحد أهم المبادئ الأساسية التي تقوم عليها النظم الديمقراطية في الدول الغربية، و في كل دولة تأخذ بالنظام الديمقراطي بالمعنى الحقيقي.

وتجدر الإشارة إلى أن مبدأ الفصل بين السلطات قد ارتبط باسم الفقيه الفرنسي "مونتسكيو" فيمكن أن نسميه (صاحب الفضل) في إبرازه كمبدأ أساسي في تنظيم العلاقة بين السلطات العامة في الدولة، خاصة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية.

إن الفقيه " مونتسكيو " الذي عاش في القرن الثامن عشر ( 1689-1755) قد تناول مبدأ الفصل بين السلطات بأكثر وضوح و تفصيل في مؤلفه الشهير "روح القوانين" الذي قام بإصداره سنة 1748.

إن الفقيه "مونتسكيو" يرى أن تركيز جميع السلطات في يد فرد أو هيئة واحدة من شأنه أن ينهي ذلك إلى الإستبداد بصفة آلية وحتمية، مما يؤدي بالضرورة إلى المساس بحريات الأفراد و إهدارها، و إشاعة الحكم المطلق و التمكين له.

لقد توصل الفقيه " مونتسكيو" إلى هذا الرأي بإستقرائه من التاريخ الذي أبرز حقيقة عملية مسلم بها،وهي أنه في كل مرة يتم فيها تجميع السلطات في قبضة فرد أو هيئة واحدة، تكون النتيجة هي سيادة الديكتاتورية و الإستبداد، و بالتبعية تختفي حريات الأفراد، و تصبح بدون معنى، لذلك قام الفقيه بإقتراح مبدأ الفصل بين السلطات كضمانة حقيقية لحقوق الأفراد و حرياتهم، فرأى بأنه لا ملجأ من ذلك إلا بتقسيم وتوزيع سلطات الدولة الثلاث (التشريعية و التنفيذية و القضائية) على هيئات مستقلة و متوازنة، فيكون وفقا لهذا المبدأ لكل هيئة أو سلطة من السلطات الثلاث السلطة التقريرية الخاصة بها في حدود ما هو مرسوم لها من إختصاصات و وظائف دستورا قانونا و تنظيما، كما أنه كل سلطة لابد أن تكون لها وسائل لتقييد السلطة و منعها من الإنحراف، و يركز "مونتسكيو" على ذلك بقوله: "أنه يجب على كل سلطة أن توقف السلطة بمعنى أن كل سلطة من السلطات الثلاث يجب أن تراقب السلطةالأخرى...... ".

لكن الدساتير المختلفة وقفت من هذا التفسير لمبدأ الفصل بين السلطات الذي نادى به "مونتسكيو" مواقف متباينة[1]، فالبعض منها تبنت التفسير الخاطئ للمبدأ و طبقت نظام الفصل بين السلطات، و أقدم مثال على ذلك نظام الولايات المتحدة الأمريكية، و قد قلدتها معظم جمهوريات أمريكا الجنوبية، و تعرف هذه النظم بالنظم الرئاسية، و البعض الآخر من الدساتير تنكرت للمبدأ كلية و طبقت نظام الإندماج بين السلطات وهي النظم المعروفة بإسم حكومة الجمعية، و البعض الأخر من الدساتير و هي الأغلب أخذت بفكرة الفصل بين السلطات مع التعاون فيما بينهما، و هي النظم التي تعرف بالنظم البرلمانية.

إلا أنه مع مطلع القرن العشرين، وما طرأ على وظيفة الدولة من تطور و إتساع نشاطها في مختلف المجالات و تدخلها في العديد من أنشطة الأفراد المختلفة، و التطور الدستوري الذي نجم عنه وجود الأحزاب السياسية، دفع بعض الدول في دساتيرها إلى تخويل السلطة التنفيذية قدرا كبيرا من السلطات والإمتيازات عن السلطة التشريعية، ساهمت في بروز دور السلطة التنفيذية و تقوية مركزها و هيمنتها على مقاليد الأمور في الدولة.

كل هذه العوامل أدت إلى إهتزاز أسس نظرية الفصل بين السلطات، و إختلال توازن العلاقة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية لصالح هاته الأخيرة، حتى في الدول التي أخذت بنظام الفصل بين السلطات في أشد صوره كالولايات المتحدة الأمريكية.[2]

أما في الجزائر و في ظل دستور 1996 مع أنه أقر بمبدأ الفصل المرن بين السلطات بإعتماده علاقات تكامل و رقابة متبادلة بينهما، و ذلك من خلال إقراره سلطة البرلمان في الرقابة القبلية و البعدية على أعمال الحكومة، و تحديده لآليات ممارسة هذه الرقابة، و رقابة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان بالإضافة إلى ثنائية السلطة التنفيذية، إلا أنه جعل لرئيس الجمهورية الكلمة العليا في ميزان السلطات[3] شبه مطلقة في الظروف الإستثنائية[4]، و لم يكتفي بما سبق ذكره بل ذهب إلى حد تقليص وظيفة المشرع و حدد له مجالا معينا يمارس فيه وظيفته التشريعية[5] ، و هو نفس الإتجاه الذي كرسه الدستور الفرنسي لعام 1958 .

وتبعا لذلك تعتبر حقيقة مبدأ الفصل بين السلطات، إحدى الركائز الأساسية التي تعتمد عليها فكرة الدولة القانونية، لكن يبقى تفسير مفهومه الحقيقي نسبي عمليا، يسمح بعلاقات تداخل بين السلطات المختلفة تتفاوت قوة و ضعفا حسب النظام السياسي ، مما جعل التطبيق العملي للمبدأ صورة مغايرة تماما لقواعده

---

[1] - السيد خليل هيكل. الفقه الدستوري التقليدي و الفقه الإسلامي من بناء و تنظيم الدولة. القاهرة:دار النهضة العربية .1989. ص 199 .

[2] - حميد الساعدي .الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي (دراسة مقارنة للنظم السياسية في الولايات المتحدة الأمريكية ،البرازيل فنزويلا، مصر، العراق، سوريا، تونس). القاهرة:دار عطوة للطباعة و النشر. 1981.ص 24 و مايليها.

[3] - المادة 70 من دستور 1996 .

[4] - المواد 91، 92، 93، 94، 95 من نفس الدستور.

[5] - المادتين 122 و 123 من نفس الدستور.

الرئيسية، ومخالفة تماما، إذ تحول إلى مبدأ يعزز دور السلطة التنفيذية على حساب السلطات الأخرى وبالأخص التشريعية.

**II- السلطة التنفيذية أقرب مؤسسات وسلطات الدولة إلى الواقع المعاش وأكثرها إحتكاكا وتفاعلا معه.**

إن إتساع نشاط الدولة ، وتعدد ميادينه، وتدخلها في العديد من أنشطة حياة الأفراد المختلفة، وتعقد المشاكل التي تواجهها، وإكتسابها طابعا فنيا متزايدا نتيجة للتطور العلمي والتكنولوجي الكبير الذي يشهده العالم خلال القرن 19، فضلا عن تضخم المشاكل والأزمات الإقتصادية والعسكرية التي ترتبت عن الحربين العالميين، أدى إلى عجز البرلمان عن مواجهة المشاكل السياسية والإقتصادية والإجتماعية الخطيرة التي عرفتها الشعوب الأوروبية، وعدم قدرتها على مسايرة التطور السريع ، وكثرة المطالب، وتراجعه لصالح السلطة التنفيذية، والتسليم في الأخير بإحتلالها الصدارة -عمليا - في النظام السياسي ، مما يتطلب الإعتراف لها بضرورة جمع وتملك الوسائل الخاصة للتدخل من أجل مواجهة متطلبات ومقتضيات العصر الشيء الذي أدى بأغلب الدساتير الحديثة إلى منح السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية أو الحكومة صلاحيات في الظروف العادية وأيضا في الظروف الإستثنائية، أن تعدل القوانين أو أن تشرع بأوامر لها قوة القانون لمواجهة المشاكل التي تعاني منها شعوبها، فتجمعت بذلك في يدها هاته التقنية – الأوامر - التي فرضت نفسها كنظام لحل المشاكل التي يعاني منها الشعب و السلطة التي تمكنها من إتخاذ القرار السريع لمواجهة الوضع .

في الجزائر إن ماعاشته بلادنا منذ الإستقلال من هزات متعددة في الميدان الإقتصادي والسياسي والإجتماعي، وما عرفته خلال العشرية المظلمة، أكد الحاجة إلى وجود الأوامر كضرورة حتمية، ومنح إستعمالها لرئيس الجمهورية لمواجهة الظروف الطارئة و الضرورة القصوى و أيضا لمواجهة الظروف السياسية والإقتصادية والإجتماعية لمواجهة المشاكل وإيجاد الحلول السريعة، باعتباره قبة النظام ومركزه وبحكم أنه ممثل الشعب وأقرب مؤسسات وسلطات الدولة إلى الواقع المعاش وإحتكاكا وتفاعلا مع المواطنين.

فالأوامر كأداة من أدوات التشريع البرلماني كانت الوسيلة المعتمدة في الجزائر منذ الإستقلال لمواجهة الظروف الإستثنائية ، و تكون ظاهرة إستقرت عليها الممارسة التشريعية في الجزائر و من أهم هذه الأوامر نذكر على سبيل المثال:

- الأوامر الصادرة عن الهيئة التنفيذية في الفترة الفاصلة مابين إيقاف القتال في 14 مارس 1962 والإعلان عن الإستقلال و تشكيل حكومة جزائرية مستقلة.

- الأوامر الصادرة عن نظام 19 جوان 1965 و إلى غاية إنتخاب هواري بومدين رئيسا للجمهورية في ظل أحكام دستور1976، ومن أهم هذه الأوامر التي أصدرها هذا النظام، الأمر الدستوري المؤرخ

في 10 جويلية 1965 حيث منح الإختصاص لمجلس الثورة بإعتباره الحائز على السيادة، و خاصة مانصت عليه المادة السادسة التي خولت الحكومة التشريع بالأوامر بتفويض من مجلس الثورة[1].

- الأوامر الناتجة عن المرحلة الإنتقالية في ظل المجلس الأعلى للدولة إبتداءا من سنة 1992 .

- الأوامر الناتجة عن المرسوم الرئاسي رقم 40/94 المؤرخ في 29 يناير 1994، و الذي يتعلق بنشر أرضية الوفاق الوطني، حيث نص في هذه الوثيقة على حق رئيس الحكومة في المبادرة بالأوامر[2].

كما نص على حق ممارسة المجلس الوطني الإنتقالي – المنبثق عن هيئات المرحلة الإنتقالية - الوظيفة التشريعية عن طريق الأوامر التي إختص بها أعضاؤه طبقا للمادة (25)[3].

مايلاحظ أنه في كل مرة تمر البلاد بظروف إستثنائية تكون الحاجة ماسة إلى الأوامر كوسيلة و أداة فعالة لمواجهة تلك الظروف، تختص بها السلطة التنفيذية دون باقي السلطات.

**ثانيا: المبررات العلمية.**

لقد تحولت الجزائر منذ صدور دستور 1996 من نظام الغرفة الواحدة إلى نظام الغرفتين لإعتبارات سياسية وموضوعية خاصة بها، بغض النظر عن التوجه نحو نظام الغرفتين الذي شهدته في السنوات الأخيرة دول عديدة، وبغض النظر عن الأسباب المختلفة لإنشاء الغرفة الثانية أو أهميتها ودورها .

ووفقا للمادة (98) من الدستور فان السلطة التشريعية يمارسها برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، غير أن هذه السيادة ليست مطلقة - إسوة بما هو موجود في أغلب الأنظمة المقارنة - بل تشاركه فيها الحكومة ممثلة في رئيس الجمهورية، بسبب عجز البرلمان عن التدخل لتنظيم كافة الموضوعات التي تهم الدولة أو معالجة كافة المجلات التي تواجهها بتشريعات سريعة نتيجة طول وكثرة الإجراءات التي ينبغي إتباعها في إصدار القوانين (I).

كما أن إدخال المشرع الدستوري تقنية تحديد المجال التشريعي المقتبسة من الدستور الفرنسي لسنة 1958 مكن من الحط من قيمة المؤسسة التشريعية ودورها في النظام السياسي لصالح رئيس الجمهورية (II).

[1]- نص الأمر 182/65 المؤرخ في 10 جويلية 1965 في المادة السادسة منه على أن :

" التدابير التي تتخذها الحكومة تنصب على شكل أوامر أو مراسيم "

[2]- المادة 22 من المرسوم الرئاسي رقم 40/94 المتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني و التي تنص على مايلي:

" يتمتع رئيس الحكومة بالمبادرة بالأوامر و يصادق مجلس الوزراء عليه قبل أن تودع مكتب المجلس الوطني الإنتقالي"

[3]- تنص المادة 25 على أنه :

"يمارس المجلس الوطني الوظيفة التشريعية عن طريق الأوامر في المواد المتعلقة بميدان القانون بمبادرة من الحكومة أو فيما يتعلق بأهداف المرحلة الإنتقالية بمبادرة من ثلث أعضاء المجلس الوطني الإنتقالي بعد موافقة الحكومة "

**I- طول و كثرة الإجراءات البرلمانية التي ينبغي إتباعها في إصدار القوانين.**

تعد عملية سن التشريع من المهام والوظائف الأساسية التي تضطلع بها مؤسسات الدولة الدستورية لتنظيم الحياة العامة للمجتمع في كافة المجالات السياسية، الإجتماعية، الإقتصادية، و الإدارية.
كما أن هذه العملية تعتبر المحور الأساسي و المجال الحيوي لتحريك و تفعيل العلاقات الدستورية الوظيفية بين سلطات و مؤسسات الدولة الدستورية المختلفة بصورة متناسقة ومتفاعلة ومتكاملة في الأداء.
وتحكم عملية سن التشريع في النظام الجزائري العديد من المراحل و الإجراءات و الشروط والميكانيزمات الدستورية القانونية و التنظيمية، تكون في مجموعها النظام القانوني لهذه العملية.[1]
إلا أن هذه العملية – عملية التشريع العادي - تقتضي وقتا طويلا قد يمتد سنين طويلة قبل أن يصدر ويتطلب إجراءات معقدة و بطيئة و علنية[2]، كما أن البرلمان بغرفتيه لا ينعقد بإستمرار و الحياة الإجتماعية الحديثة مليئة بالأزمات و المفاجآت، و لا بد لمواجهتها بإتخاذ إجراءات سريعة وحازمة، قد لا يمكن توفرها في التشريعات البرلمانية التي تمتاز بالبطء، و التعقيد و العلانية و المناورات الحزبية، فضلا عن ذلك أن تعديل و إلغاء القانون يتطلب منطقيا و قانونيا إتباع ذات الأعمال والإجراءات والطرق،الأمر الذي قد يؤدي إلى تهديد وجود كيان الأمة و الدولة و مؤسساتها و طبيعة نظامها عندما تكون في خطر إذ يصعب مواجهتها بالإجراءات و الأعمال المقررة في الظروف العادية، لهذا منح الدستور لرئيس الجمهورية مهمة مواجهة تلك الظروف بمقتضى أوامر لها قوة القانون[3].
إن طبيعة السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية من حيث قوتها و إتساع نفوذها و سمو مركزها والخبرة التي تتميز بها، و القدرة على مواجهة مطالب الحياة المعاصرة المتشعبة و المعقدة و سرعة التشريع بأوامر .....، كل ذلك يجعل من الأوامر ضرورة حتمية لا غنى عنها، وهو ماذهب إليه الدستور الجزائري لعام 1996 بمنح رئيس الجمهورية سلطة التشريع عن طريق الأوامر في الحالات المحددة دستوريا بموجب المادة (124) من الدستور.

**II- تحديد المجال التشريعي.**

تعد ظاهرة تحديد المجال التشريعي ظاهرة إستقرت عليها الدساتير الجزائرية المتعاقبة، و المقتبسة من الدستور الفرنسي لعام 1958، بالنسبة لدستور 1996 فقد حدد مجالات التشريع في المادة (122 ) بقوله: " **يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور و كذلك في المجالات الآتية** ......"و أوردت هذه المادة ثلاثين (30) موضوعا تشكل مجالات التشريع بالإضافة إلى مجالات أخرى للقانون العضوي محددة على سبيل الحصر، منصوص عليها خاصة في المادة (123) من الدستور (ثمانية مواضيع) وفي مواد

---

[1]- العيد عاشوري. ((إجراءات و مراحل إعداد النص التشريعي و إقراره في البرلمان الجزائري)).مجلة الفكر البرلماني.نشريات مجلس الأمة. العدد الثالث.جوان **2000**. ص **63** .

[2]- يمر النص التشريعي بمراحل أساسية أهمها : الإعداد ، الدراسة، المناقشة، التصويت.

[3]- طعيمة الجرف. مبدأ المشروعية و ضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون. الإسكندرية: دار النهضة العربية .**1976**. ص **145**.

أخرى ليصل عدد مجالات هذا القانون – القانون العضوي- إلى واحد و عشرين مجالا، هذا إذا لم تتجزأ أحكام المادة (103) من الدستور[1]، و هنا تجدر الإشارة إلى أن هذا النوع من القوانين أقره أول مرة دستور 1996، و المتعارف عليه أن القانون العضوي يأتي بعد الدستور مباشرة في هرم مصادر النظام القانوني للدولة مما يجعله يسمو على القانون العادي.

لكن تجدر الإشارة أيضا إلى أن الفرق بين النوعين ليس في القيمة القانونية وفق الدستور الجزائري و إنما في الإجراءات، إذ يشترط الدستور التصويت على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة من النواب،و بأغلبية ثلاث أرباع مجلس الأمة، مع وجوب عرضه على المجلس الدستوري قبل صدوره[2]، و فيما عدا ذلك لا فرق بين النوعين في إجراءات الإعداد و الدراسة و المناقشة.

إن تمتع السلطة التشريعية بمجال تشريعي محدد دستوريا و خاص بها لا يعني من الباب المخالف أنها حرة في هذا المجال، و أن المؤسسة التنفيذية لا دخل لها في ذلك، إذ يملك رئيس الجمهورية إمكانية التدخل في هذا المجال في حالات محددة دستورا بموجب المادة (124) من الدستور، المتمثلة في شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، إذ له أن يشرع بأوامر تعرض على كل غرفة للموافقة عليها بالإضافة إلى الحالة الإستثنائية، مما يجعل مجال التشريع للبرلمان غير محمي بسبب إنعدام أي ضمانات دستورية للحيلولة دون إعتداء المؤسسة التنفيذية - رئيس الجمهورية - عليه عن طريق الأوامر دون أن يتصدى المجلس لذلك لعدم توفره على أية وسيلة دستورية تسمح له بذلك.

كما أن هذا المجال المحدد دستوريا للبرلمان قابل للتضييق بعدة طرق منها على الخصوص المادة (121) من دستور 1996 ، التي تمنع النواب عمليا من المبادرة بإقتراحات القوانين التي قد تكون لها إنعكاسات مالية على ميزانية الدولة، و بالنظر إلى أن كل القوانين تقريبا لها إنعكاسات مالية فإن البرلمان يجد نفسه مقيدا حتى في إطار مجاله المحدد دستوريا بتجميد مبادرات النواب، وهكذا ينتهي الأمر إلى أن يكون رئيس الجمهورية هو المشرع الأصلي و ليس على المجلس إلا أن ينتظر إلى مايقدم إليه للموافقة عليه.

وأخيرا إن الهدف من تحديد مجال التشريع هو الحط من قيمة المؤسسة التشريعية و مكانتها و دورها في النظام السياسي بتحجيم سلطاتها و التقليل من اللجوء إليها حتى لا تعرقل السلطة التنفيذية و لا تحد من فاعلية الدولة ككل .

---

[1] - تنص المادة **103** من دستور **1996** على مايلي:

"تحدد كيفيات إنتخاب النواب ، و كيفيات إنتخاب أعضاء مجلس الأمة أو تعيينهم و شروط قابليتهم للإنتخاب ، و نظام عدم قابليتهم للإنتخاب و حالات التنافي بموجب قانون عضوي".

[2] - أنشئ المجلس الدستوري في **08** مارس **1989** .

## الفرع الثاني

## المبررات السياسية و الدستورية

أخذت ظاهرة تراجع المبادئ الديمقراطية النيابية في الدول المعاصرة في التوسع، و ذلك لما أدركته هذه الدول من عيوب كثيرة، و عجزها عن تجسيد الإرادة الشعبية، بحيث أصبحت المجالس النيابية التمثيلية وهي البرلمانات في يومنا هذا هشة و هامشية، سواء في مجال التشريع أو في مجال رسم السياسة العامة للدولة، يغلب عليها الطابع التمثيلي الشكلي المظهري الديمقراطي بالمقارنة مع الفاعلية الكبيرة التي حظيت بها السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية أو الحكومة في أنظمة العصر الحديث، و إعتلت الصدارة في ميزان السلطات العامة، تشارك السلطة التشريعية إختصاصها التشريعي بقدر أوفر عن طريق ما تصدره من أوامر و ذلك في أغلب مجالات الحياة.

وقد كان لهذا الدور المتنامي للسلطة التنفيذية و تدهور دور البرلمانات عدة أسباب و عوامل سياسية ( أولا ) و دستورية ( ثانيا ) ساعدت على تبرير هذه المسألة.

**أولا: المبررات السياسية.**

إعتنقت معظم الدول الحديثة الإستقلال خاصة الدول الإفريقية التي كانت تحت وطأة الإستعمار الفرنسي و كذلك الدول التي نالت إستقلالها بعد 1960 ومنها الجزائر النظام المختلط أو النظام الشبه الرئاسي الذي برز مع مطلع القرن التاسع عشر كنظام سياسي أنسب و أكثر ملائمة مع التحولات الجديدة للعصر(I) و ذلك لما أبرزه من ظهور سلطة تنفيذية قوية و مستقرة و فعالة ممثلة في رئيس الجمهورية يملك صلاحيات واسعة تجعله يتحكم بدون مقابل في وجود الحكومة و البرلمان معا دون أن يكون مسؤولا عن ذلك (II).

**I - إنتشار النظام المختلط – النظام الشبه رئاسي - و إستقراره سياسيا.**

النظام المختلط أو النظام شبه رئاسي هو النظام الذي يجمع بين النظامين البرلماني و الرئاسي و ترجح فيه كفة السلطة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية – يسود و يحكم - على كفة السلطة التشريعية، و تقوم العلاقة بينهما على أساس التعاون المتبادل و الفصل المرن بينهما و ليس الفصل المطلق [1] .

وقد ظهر النظام المختلط في فرنسا بموجب دستورها لسنة 1958، الذي جاء متدحرجا بين النظام البرلماني القائم آنذاك، و هيمنة النظام الرئاسي بزعامة شخصية الجنرال "ديغول" المؤثرة يجمع بين البعض من المبادئ الأساسية للنظام البرلماني، كالمسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان و الفصل المرن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية، مع الأخذ بالكثير من خصائص النظام الرئاسي، بدعمه لسلطات رئيس الجمهورية و مركزة السلطة التنفيذية في يده، و تخويله سلطة التشريع بأوامر في الحالات

---

[1]- عبد العظيم عبد السلام. الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في النظام المختلط (دراسة مقارنة).الطبعة الأولى. الإسكندرية: دار النهضة العربية.1996 .ص 09 .

التي يحددها الدستور، و تحديد مجال التشريع بقوانين بغية إحتواء البرلمان، و تحديد مجال تدخله، كما خص رئيس الجمهورية سلطة التعيين في المناصب العليا للدولة، و إنهاء المهام منها و له حق إقرار العفو ورئاسة المجلس الأعلى للقضاء.

كما أخذ دستور 1958 بمبدأ التنافي و عدم الجمع بين العضوية في البرلمان و العضوية في الحكومة وتوسيع مجال التنظيم الذي يعود لرئيس الجمهورية و هي كلها من خصائص النظام الرئاسي[1].

وقد تأثر المؤسس الدستوري الجزائري بالدستور الفرنسي، و نقل إلى دستور 1996 الكثير من مظاهر الجمع بين النظامين البرلماني و الرئاسي التي تشوب الدستور الفرنسي لسنة 1958، و معظم التدخلات والتناقضات المتضمنة فيه، نتيجة صراع الأفكار بين أنصار النظام البرلماني السائد وقت إعداد الدستور وبين أنصار النظام الرئاسي المهيمنة آنذاك.

ففي باب تنظيم السلطات رتب المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 1996 السلطة التنفيذية في الفصل الأول و ضمنها رئيس الجمهورية، ثم رئيس الحكومة، والسلطة التشريعية في الفصل الثاني والسلطة القضائية في الفصل الثالث، كما رتبها الدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي كان يهدف إلى دعم وتقوية سلطة رئيس الجمهورية و مركزه.

كما أقر بمبدأ التعاون و الرقابة المتبادلة بين السلطات و ثنائية السلطة التفيذية، إلا أنه جعل لرئيس الجمهورية الكلمة العليا في ميزان السلطات العامة، و أضفى على مركزه مكانة سامية و قلص وظيفة السلطة التشريعية و حدد لها مجالا معينا[2]، و أطلق وظيفة السلطة التنفيذية في التدخل في المجال المحجوز للبرلمان[3].

والنتيجة التي يمكن أن نصل إليها من خلال هذا العرض الموجز للنظام المختلط أو النظام الشبه رئاسي أنه أكثر قوة من النظم الأخرى، و أكثر ملائمة مع التحولات الجديدة مما أدى إلى الأخذ به من قبل الكثير من الدول و خاصة دول العالم الثالث، و يلاحظ أيضا أن العوامل التي أدت إلى الإلتجاء للنظام المختلط والأسباب التي ساعدت على تقوية السلطة التنفيذية قد إلتقت جميعها في النتيجة، و هي أن كل العوامل والأسباب أدت إلى إستقرار السلطة التنفيذية ممثلة في رئيسها - رئيس الجمهورية - و تفوقها على غيرها من السلطات إلى حد إعتبارها السلطة ذات الصلاحيات التشريعية الأوسع وحتى في المجالات المحجوزة للسلطة التشريعية وفق الدستور.

---

[1] - نورالدين فكاير. (( ملامح طبيعة النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1996 )). مجلة الفكر البرلماني. نشريات مجلس الأمة. العدد العاشر. أكتوبر 2005. ص 53- 54 .

[2] - المادة 122 من دستور 1996 .

[3] - المادة 124 من نفس الدستور .

**II- إنعدام المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية.**

القاعدة أنه حيث تكون السلطة تكون المسؤولية،وهي قاعدة منطقية، قبل أن تكون سياسية لأن الأمة التي لا تقيم نظامها السياسي على توازن السلطات تتبنى حتما الديكتاتورية، حيث لا بديل عن الإثنين التوازن أو الديكتاتورية[1].

والمقصود بالمسؤولية السياسية هو التنحي أو التخلي عن السلطة أو الإبتعاد عن السلطة، ذلك أن كل سلطة تمارسها أية مؤسسة من مؤسسات الدولة العليا تفترض و بالمقابل وجود مسؤولية سياسية عنها خارج هذا الإطار فإن النظام الدستوري يكون غير ديمقراطي[2] .

بإستثناء دستور 1963 الذي أقر بالمسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في مادته (47): " **رئيس الجمهورية هو المسؤول الوحيد أمام المجلس الوطني** " ، كذا نص المادة (55) :"**يطعن المجلس الوطني في مسؤولية رئيس الجمهورية بإيداع لائحة سحب الثقة يتعين توقيعها من طرف ثلث النواب الذين يتكون منهم المجلس** "، فإن دستور 1996 لم يتضمن نصا ينظم المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية مما يؤدي منطقيا إلى إنعدام مسؤولية رئيس الجمهورية التي يقصد بها "عدم جواز مساءلة رئيس الجمهورية أمام البرلمان بحيث لا يستطيع أعضاء البرلمان توجيه أية أسئلة أو إستجوابات عما يقوم به من أعمال، و كذلك ليس بمقدور البرلمان أن يتصدى لسحب الثقة منه"[3].

ومن المعلوم أن عدم المسؤولية هي قاعدة يعمل بها في النظام البرلماني نظرا لإنتقال سلطات الرئيس إلى الحكومة التي تمارس سلطات فعلية، و يعرف هذا النظام بقاعدة " لا توجد سلطة لا توجد مسؤولية " ولقد ظهرت هذه القاعدة في بريطانيا عندما تم تجريد الملك من سلطاته لصالح الحكومة و من هنا أصبح الملك غير مسؤول سياسيا كما أنه غير مسؤول جنائيا أيضا تطبيقا للقاعدة التي تقول أن "الملك لا يخطئ"[4]

في الجزائر فإن عدم مسؤولية رئيس الجمهورية تجد أساسها في أن رئيس الجمهورية لم يعين نتيجة أغلبية برلمانية يكون بموجبها مسؤولا أمامها، كما أنه لم يلتزم أمام ممثلي الشعب – أي البرلمان- بأي برنامج سياسي سوى البرنامج الذي ألتزم به أمام الأمة مباشرة و التي إنتخبته على أساسه بواسطة الإقتراع العام المباشر و السري.

---

[1]- عبد الله إبراهيم ناصف. مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية السياسية في الدول الحديثة.(أطروحة دكتوراه منشورة) . مصر: موسوعة الفقه و القضاء في الدول العربية.جزء 51. 1980 . ص 17.

[2]- الأمين شريط. ((عن حقيقة وواقع المسؤولية السياسية في أنظمة الحكم المقارنة)).مجلة الفكر البرلماني. نشريات مجلس الأمة.العدد الثالث. جوان 2003. ص 77.

[3]- عبد الله عبد الغني بسيوني. سلطة و مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني .الطبعة الأولى .لبنان: المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع . 1995. ص 240 .

[4]- إبراهيم درويش. النظام السياسي. الطبعة الرابعة. الإسكندرية: دار النهضة العربية. 1978.ص 130- 131.

عدم تقرير مسؤولية رئيس الجمهورية يؤدي منطقيا إلى تحمل الحكومة عنه المسؤولية، لأنها تستمد وجودها من رئيس الجمهورية الذي يعينها بإعتباره منتخبا إنتخابا شعبيا عن طريق الإقتراع العام المباشر والسري، الشيء الذي يؤدي إلى حتمية تمتع رئيس الجمهورية بسلطات واسعة جدا تجعله يتحكم بدون مقابل في وجود الحكومة و البرلمان معا.

إن الحكومة أداة لتنفيذ برنامج الرئيس أو على الأقل فإن برنامج الرئيس هو برنامج الحكومة الذي يراقبه من خلال مجلس الوزراء الذي يتحكم فيه من خلاله في كل النشاط الحكومي، ولدى فإن الرئيس يمارس بالفعل السلطة و الحكومة تتحمل المسؤولية.

وبالتالي إحتفظ دستور 1996 بالقاعدة البرلمانية في نصوص المسؤولية السياسية و التي تقررعدم مسؤولية رئيس الجمهورية، و تحمل الحكومة أو الوزارة وحدها المسؤولية السياسية، و ذلك على الرغم من رجحان سلطة رئيس الجمهورية في ظل دستور 1996 الذي أخذ بأدوات من النظام الرئاسي و أدوات من النظام البرلماني، و بذلك قلب دستور 1996 ميزان الإختصاص التقليدي بين طرفي هذه السلطة، فإذا كان الميزان التقليدي يحمل رئيس الحكومة الطرف الرئيسي و يعطي له الكفة الراجحة و من تم يسأل عن أعمال السلطة التنفيذية، فإن دستور 1996 أعطى الكفة الراجحة لرئيس الجمهورية و مع ذلك أقر عدم مسؤولية رئيس الجمهورية، و أقر المسؤولية المزدوجة لرئيس الحكومة إتجاه البرلمان من جهة، و رئيس الجمهورية من جهة أخرى و الذي يخضع له في التعيين و العزل.

فدستور 1996 إذا كان لا ينص على مسؤولية رئيس الجمهورية السياسية إلا أنه ينص على مسؤولية رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى، وأيضا رئيس الحكومة عن الجنايات والجنح التي يرتكبانها بمناسبة تأديتهما لوظائفهما، وهو مانصت عليه المادة (158) من دستور 1996 وهي ذات القاعدة المنصوص عليها في الدستور الفرنسي لسنة 1958[1].

والنتيجة أن المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية التي تعني حق و صلاحية ممثل الشعب الممارسين لسيادته في إسقاط السلطة الحاكمة و المتمثلة في السلطة التنفيذية- رئيس الجمهورية - و توجيهها وعملها هي مؤسسة دستورية نظرية في دستور 1996، بحيث إن لم تكن منعدمة فهي نظرية إلى أبعد الحدود[2] .

---

[1]- تنص المادة **158** من دستور **1996** على مايلي:

" تؤسس محكمة عليا تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى،و رئيس الحكومة عن الجنايات و الجنح التي يرتكبها بمناسبة تأديتهما لمهامهما.

يحدد قانون عضوي تشكيلة المحكمة العليا للدولة و تنظيمها و سيرها و كذلك الإجراءات المطبقة "

و في النظام الفرنسي نصت المادة **68** من دستور **1958** على مايلي:

" لا يكون رئيس الجمهورية مسؤولا عن الأعمال التي يقوم بها في مباشرة مهامه إلا في حالة الخيانة العظمى"

[2]- الأمين شريط . خصائص التطور الدستوري في الجزائر. مرجع سابق .ص **518.**

كما أن عدم تقرير المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية أريدها أن يكون رئيس الجمهورية كيانا هاما يقف على قدم المساواة مع البرلمان، لذلك قرر الدستور الا يسأل رئيس الجمهورية سياسيا أمام البرلمان[1].

**ثانيا: المبررات الدستورية.**

من أركان النظام الجمهوري إختيار رئيس الجمهورية عن طريق الإنتخاب، غير أن أساليب إنتخاب الرئيس تختلف حسب الدساتير، لكن عموما نجد هناك ثلاث أساليب تتأرجح بينها هذه الدساتير، فقد يجعل الدستور أمر إنتخاب الرئيس للشعب مباشرة، و قد يوكل أمره للبرلمان، كما أنه قد يقف موقفا وسطا فيجعل إنتخابه بواسطة البرلمان و الشعب معا.

ومنذ الإعلان عن قيام الدولة الجزائرية المستقلة جنح المؤسس الدستوري إلى جعل إنتخاب رئيس الجمهورية يتم من طرف الشعب دون وسيط و لا وكيل عنه، و هذا إحقاقا و تكريسا لمبدأ السيادة الشعبية التي تقضي بأن الشعب هو الذي يختار حكامه بنفسه (I).

والواقع أن إعتماد أسلوب الإنتخاب المباشر من طرف الشعب مباشرة يمنح رئيس الجمهورية شرعية شعبية و ديمقراطية تعطيه وزنا كبيرا في النظام السياسي و مكانة أفضل من مكانة المؤسسات الأخرى وخاصة البرلمان (II).

**I - رئيس الجمهورية منتخب من الشعب يستأثر بالسلطة التنفيذية.**

الإنتخاب هو وسيلة إسناد السلطة في النظم الديمقراطية ، ذلك أنه يصعب في الوقت الحاضر أن يتولى الشعب بنفسه ممارسة شؤون السلطة السياسية، نظرا لتعدد و كثرة عدد السكان و تشعب شؤون السلطة مما يتعذر معه تطبيق النظام الديمقراطي المباشر.

وإذا كان الإنتخاب وسيلة إسناد السلطة في الوقت الحاضر، فإننا بقدر ما نتوسع في تقرير حق الإنتخاب بقدر ما يتحقق النظام الديمقراطي الصحيح، على إعتبار أن الإنتخاب من الأسس التي لا تقوم الديمقراطية إلا عليها[2].

يعتبر الإنتخاب أفضل وسيلة عرفتها النظم المختلفة لإختيار الحكام بطريقة ديمقراطية، و لقد إستوعب المؤسس الدستوري هذا فجعل من الشعب سيدا في إختيار رئيسه بصفة مباشرة و ذلك منذ أول دستور عرفته البلاد بعد الإستقلال.

تنص المادة (71) من دستور 1996 :" **ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الإقتراع العام المباشر والسري .**

**يتم الفوز في الإنتخاب بالحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها** "

---

[1]- راضية شيبوتي . مركز رئيس الجمهورية في ظل دستور **1989** و تعديل **1996**. (مذكرة ماجستير غير منشورة). جامعة قسنطينة. **2003**. ص **34**.

[2]- عبد الحميد متولي. سعد عصفور. محسن خليل .القانون الدستوري و النظم السياسية. الإسكندرية: منشأة المعارف . (بدون تاريخ نشر ). ص **62** ومابعدها .

إن عملية الإقتراع العام المباشر و السري لا يقصد بها إختيار المترشح الوحيد، و إنما الهدف هو إختيار رئيس الجمهورية من بين المرشحين و إعلان المبايعة للرئيس المختار و المنتخب من قبل الشعب مباشرة وبدون وساطة من أشخاص آخرين في هذا الخصوص، و في سرية تامة دون علانية حماية للناخب من التأثير أو التدخل في ممارسة هذا الحق.

إن إنتخاب رئيس الجمهورية مباشرة من طرف الشعب، و حصوله على الأغلبية المطلقة من الأصوات المعبر عنها، يعتبر الترجمة الحق لمبدأ السيادة الشعبية حيث يصبح المرشح المنتخب رئيسا لكل المواطنين بكل أطيافهم و إنتماءاتهم السياسية، و ذلك بغض النظر عن الحزب الذي ينتمي إليه، لأنه خلال فترته الرئاسية يكون إنتماؤه الحزبي بين قوسين[1]، و بذلك فهو يسموعلى الأحزاب و على كل الصراعات السياسية في المجتمع لكونه مدعو لتجسيد وحدة الأمة و تماسكها، فهو يظهر بمظهر الشخص الذي تلتقي حوله كل الفئات الإجتماعية بدون النظر في إنتماءاتها الحزبية و الإجتماعية و تتجسد في يده الوحدة الوطنية.

إن إنتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الإقتراع العام المباشر و السري أضفى المزيد من الرفعة والسمو لمركزه و دوره و مهامه، بحيث صار يستمد قوته و شرعيته من الهيئة الإنتخابية التي أوصلته إلى قمة السلطة، و الذي يمثل إرادة الأمة بكاملها، ففيه تتجسد و تتجسم وحدتها و قوتها و يصبح في مركز أسمى بالمقارنة مع غيره من المؤسسات، لذلك فمن الطبيعي أن يكون سلطة أعلى من سلطة رئيس الحكومة و الوزراء، و كذلك تحرره من كل تبعية يمكن أن يظهر بها في مواجهة البرلمان، مادام هذا الأخير لا شأن له في توليه من جهة، و من جهة أخرى و من ناحية أخرى فإن أعضاء البرلمان ينتخبون من قبل دوائرهم الإنتخابية على عكس رئيس الجمهورية الذي يعتبر رجل الشعب المختار.

وبناءا على ذلك فرئيس الجمهورية المنتخب من قبل الشعب يشكل إنتخابه بعدا ثابثا يؤثر فيه بأشكال مختلفة و متنوعة على مستويات منها، فهو يمكنه من إستقلالية عضوية تامة بالنسبة للبرلمان، و هيئة متميزة و خاصة تجعل منه بلا منازع الممثل الأول للمجموعة الوطنية، والمعبر مباشرة و بصفة متكاملة عن طموحاتها و تطلعاتها، و الناطق و المفوض بإسمها، و لذلك فإنه يحظى بمكانة مرموقة بالنسبة للبرلمان، فالبرلمان و إن كان يمثل هو أيضا المجموعة الوطنية فهو لا يترفع إلى نفس المستوى من الإشعاع، و لا إلى نفس المستوى من إستقطاب الإهتمام، كما يؤهله القيام بدور المحرك السياسي للمؤسسات و يمكنه من سلطة سياسية و معنوية تسمح له بتحقيق الأهداف و البرامج التي يتطلب الشعب تحقيقها .

وفي الأخير نشير أن إنتخاب رئيس الجمهورية معناه تفويض سيادة الشعب لرئيس الجمهورية، وإستعمال الأوامر هو ناتج عن تمثيل رئيس الجمهورية، و أيضا إنتخابه بالإقتراع العام المباشر والسري.

---

[1]- **Mohamed Brahimi <u>.le pouvoir en algérie et ses formes d'expression institutionnelle.</u> O. P. U. 1995. p 74.**

**II - السلطات المخولة لرئيس الجمهورية في الدستور تعطي له مركزا هاما بالنسبة للبرلمان.**

إن رئيس الجمهورية بصفته رمز الوحدة الوطنية له المبادرة و المشاركة في تأطير السلطة التشريعية وتمتد صلاحيات رئيس الجمهورية إتجاه السلطة التشريعية إلى الجانب العضوي و الجانب الوظيفي، فمن الناحية العضوية لم يكن لرئيس الجمهورية قبل دستور 1996 يد في تشكيل السلطة التشريعية، و لكن بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 و بتأسيسه الغرفة الثانية للبرلمان أضح رئيس الجمهورية يحظى بسلطة تعيين ثلث أعضاء هذه الغرفة، لتكون بذلك مشاركة عضوية من طرف رئيس الجمهورية في تأطير إحدى غرفتي البرلمان .

أما من الناحية الوظيفية فإن مشاركة رئيس الجمهورية تبدو لازمة لإنتاج القوانين، فمن المعلوم أن القوانين المصوت عليها في البرلمان لا تنضج إلا بتدخل إرادة الرئيس في إصدارها، إذا لم يطلب قراءة ثانية بشأنها.

وعموما يمكن إجمال الصلاحيات التي يمنحها الدستور لرئيس الجمهورية إتجاه السلطة التشريعية من الناحية العضوية و الوظيفية فيمايلي:

- تحديد مجال التشريع و إعتبار ما دون ذلك من الإختصاص التنظيمي لرئيس الجمهورية.
- سلطة التشريع بالأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني وبين الدورتين و في الحالة الإستثنائية.
- سلطة إصدار القوانين و ذلك بعد أن يصادق عليها البرلمان .
- سلطة طلب القراءة الثانية للقانون مع إشتراط نسبة أعلى للموافقة (3/2) و هو مايعتبر شكلا من أشكال الضغط من الرئيس على هذه المؤسسة لرفض أو مراجعة هذا القانون.
- حق توجيه خطاب للبرلمان.
- سلطة حل المجلس الشعبي الوطني و ذلك بمنطوق المادة (129) من دستور 1996 "**يمكن لرئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني و إجراء إنتخابات تشريعية قبل أوانها** "
- إنحلال المجلس الشعبي الوطني وجوبا في حالة رفض برنامج حكومة الرئيس مرتين متتاليتين.
- حق اللجوء إلى التدابير الإستثنائية و هي السلطة التي تبقى دون أي تقييد.
- حق اللجوء مباشرة إلى الشعب و هو ما يعتبر ضمنيا تجاوز لمؤسسة البرلمان.
- سلطة تعيين ثلث (3/1) أعضاء الغرفة الثانية (مجلس الأمة) من طرف الرئيس.
- إسناد رئاسة الدولة لرئيس مجلس الأمة الذي يملك الرئيس حق تعيين ثلثه، و هذا في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية و ليس رئيس المجلس الشعبي الوطني.

هكذا نجد أن الدستور قد أعطى صلاحيات واسعة لرئيس الجمهورية في مواجهة البرلمان، فهو ينازعه سلطة التشريع عن طريق الأوامر، ثم تحديد المجال التشريعي للبرلمان و ترك ما دون ذلك لمجال التنظيم الخاص لرئيس الجمهورية،فحق الإعتراض على القوانين، وإشتراط نسبة أعلى للمصادقة عليها،إلى سلطة حل الغرفة الأولى دون شروط.

ثم أن سلطة رئيس الجمهورية في تعيين رئيس الحكومة دون الأخذ بعين الإعتبار لأغلبية المجلس الشعبي الوطني، و إعتبار رفض برنامجها مرتين متتاليتين يؤدي تلقائيا إلى إنحلال هذا المجلس، كل هذا ينصب في مجال الضغط على هذه المؤسسة لقبول هذا البرنامج.

كما أن حق رئيس الجمهورية في اللجوء إلى الشعب مباشرة و في مسائل لم تحدد حصرا يمكن قراءته على أنه تجاوز واضح لهذه المؤسسة إن لم يكن إستصغار و تهميش لها من الناحية السياسية طبعا. من جانب آخر يعتبر حق رئيس الجمهورية في توجيه خطاب للبرلمان، يضاف إليه إنعدام أي شكل من أشكال مسؤولية هذا الرئيس أمام السلطة التشريعية، و هذا برغم السلطات التنظيمية التي يمارسها شخصيا، أو عن طريق رئيس الحكومة الذي يعينه هو، و يعمل تحت إشرافه، كل هذا يعد ضغطا من الرئيس على السلطة التشريعية و توجيها سياسيا لها قصد تبني برنامج الحكومة الذي هو برنامج الرئيس. وبعد كل هذا تأتي سلطة رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني، و فيما يشاء و الدعوة لإنتخابات تشريعية مسبقة، بسبب أو بدون سبب لتؤكد على السمو التام لمؤسسة رئيس الجمهورية في مواجهة السلطة التشريعية من الناحيتين الوظيفية و العضوية.

**المطلب الثاني**

**إنفراد رئيس الجمهورية بسلطة التشريع عن طريق الأوامر**

إذا كان دستور23 فيفري 1989 ، قد أدخل قواعد برلمانية في النظام الدستوري الجزائري، فإن المراجعة الدستورية لــ 28 نوفمبر 1996 قد أبقت على تفوق مكانة المؤسسة التنفيذية، حيث لم تسعى إلى التقليل من أثرها، بل أضافت لها وسائل فعالة لضمان تفوقها إلى حد إحلال رئيس الجمهورية محل السلطة التشريعية – توسيع نطاق إختصاص رئيس الجمهورية لمجال التشريع- و مشاركتها إختصاصها الأصيل. على حد تعبير الأستاذ "بيردو "burdeau " : "إن اللجوء إلى هذا الأسلوب من التشريع الحكومي يعود إلى ترجيح كفة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، بسبب إزدياد مهام السلطة التنفيذية و عدم نجاعة السلطة التشريعية في مواجهة المسائل الصعبة المتداخلة التي تتطلب التدخل السريع و سرعة فعالة "[1]

إن القراءة المناسبة لأحكام و نصوص المراجعة الدستورية الأخيرة في المادة (124) تبين بوضوح وبصفة صريحة، سلطة و إختصاص رئيس الجمهورية التشريعي عن طريق إصدار الأوامر في بعض الحالات المعينة:

- في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني.
- بين دورتي البرلمان .
- الحالة الإستثنائية .
- أوامر الميزانية.

[1]- سعيد بوالشعير.(( التشريع عن طريق الأوامر و أثره على إستقلالية المجلس الشعبي الوطني)) المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الإقتصادية و السياسية . العدد الأول. مارس 1988. ص 345 .

والمعلوم أن ظاهرة التشريع الرئاسي في الجزائر ليست جديدة بل عرفت التجربة الجزائرية في بعض محطات تاريخها الدستوري تطبيقها، ففي دستور 1963 أجازت المادة (58) منه لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني التفويض له لإتخاد تدابير ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية، ثم جاء الأمر 182/65 المؤرخ في 10جويلية 1965 المتضمن تأسيس الحكومة في مادته السادسة التي تنص على مايلي: " **إن التدابير التي تتخدها الحكومة تصدر حسب الكيفية في شكل أوامر أو مراسيم** " وإستمر العمل بهذه الأوامر في دستور 1976 [1].

لكن بالنسبة للمادة (124) من دستور 1996 الجديد أنها أعطت صلاحية التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية من دون الحاجة لحصوله على تفويض مسبق من الهيئة المكلفة بالتشريع مثلما هو الحال في الدستور الفرنسي لسنة 1958 في المادة (38)، و الدستور الجزائري لسنة 1963 في مادته (58) (الفرع الأول).

وبدون إعطاء هذا الحق لرئيس الحكومة، بالرغم من أخذ دستور 1996 بإزدواجية السلطة التنفيذية، بل جعل هذه السلطة حكرا على رئيس الجمهورية يمارسها بصفة شخصية و بمادرة منه (الفرع الثاني).

وهو المبدأ الذي أخذت به جل الدساتير الجزائرية حيث خولت هذه الصلاحية لرئيس الجمهورية و أعطت له الحق وحده في إتخاذ الأوامر، و أنها لم تعترف لرئيس الحكومة بهذا الحق، و هذا خلاف للدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي أعطى حق المبادرة لرئيس الحكومة، و إن كان عدم تمتع رئيس الحكومة مبرر في عهد الأحادية و نظام الحزب الواحد أين رئيس الجمهورية كان هو الجامع للسلطات، إلا أننا إذا رجعنا للتعديل الدستوري الأخير لسنة 1996 في المادة (124) منه لا نرى رئيس الحكومة يتمتع بهذا الحق رغم أن قراءتنا للسلطة التنفيذية في دستور 1996 توحي لنا أننا أمام ثنائية التنفيذ، و إستعمال الأوامر تستفيذ منه السلطة التنفيذية.

## الفرع الأول

## إنعدام التفويض من السلطة التشريعية

منح دستور 1996 رئيس الجمهورية سلطة التشريع عن طريق الأوامر بموجب المادة (124) ، غيرأن هاته التقنية ليست وليدة هذا الدستور، بل عرفتها الجزائر منذ أول دستور لها بإستثناء دستور 1989 الذي قضى على التدخل المباشر لرئيس الجمهورية في التشريع، إلا أنها إختلفت فيما بينها في كيفية معالجة هاته التقنية، حيث أنه تفويض تشريعي في دستور 1963 مشروط بالطلب و الموضوع و المدة، فإن هذه الشروط زالت في دستور 1976 الذي يعتبر الأوامر كتشريع أصلي غير مشروط إلا من حيث الإطار الزمني و دون الإشارة إلى سلطة المجلس الشعبي الوطني إتجاهها و إحتمال معارضته لها.

---

[1]- **المادة 153 من دستور 1976.**

وإذا كان المشرع الدستوري قد إقتبس هاته التقنية من الدستور الفرنسي لسنة 1958 في أول دستور له فإن الإلتجاء إلى هذا الأسلوب و هذه الأداة في فرنسا يكون إجراءا إستثنائيا تضمنه الدستور، حيث بمقتضاه يمكن للسلطة التشريعية صاحبة الإختصاص الأصيل المتمثل في البرلمان الفرنسي أن يمنح السلطة التنفيذية بمقتضى تفويض منصوص عليه صراحة صلاحيات سن القوانين و إصدارها في إطار أحكام و قيود منصوص عليها في المادة (38)، و بالتالي:

إذا كان المشرع الدستوري قد إقتبس هاته التقنية – الأوامر- المنصوص عليها في المادة (124) من الدستور الفرنسي لعام 1958، فهل سلطة التشريع عن طريق الأوامر المقررة لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة (124) هي سلطة أصلية يستمدها مباشرة من الدستور، أو أنه يمارسها بتفويض من البرلمان صاحب الإختصاص التشريعي الأصيل ؟

وبناءا على ذلك سنتناول من خلال هذا الفرع بحث حدود سلطات البرلمان في ممارسة التفويض التشريعي (أولا)، لنخلص بعد ذلك إلى البحث عن مدى توافر التفويض في ظل المادة (124) من دستور 1996 ( ثانيا).

**أولا: حدود سلطة البرلمان في التفويض التشريعي.**

إذا تنازل البرلمان عن إختصاصه فإنه يكون واجبا عليه أن يضع القيود و الحدود الكفيلة بتحديد مدى السلطات التي تتمتع بها السلطة التنفيذية في حدود ماهو ضروري فقط، فينبغي عليه أن يفرض مايراه من قيود على السلطات التي تتمتع بها السلطة التنفيذية، و هي قيود تتعلق دائما بالهدف من هذه السلطات وموضوعها أي محلها ، و الأسس التي ينبغي أن تقوم عليها أي مداها و أخيرا المدة التي يمكن خلالها إستخدام تلك السلطات (II)

لكن قبل التطرق لسلطات البرلمان في التفويض التشريعي لازم علينا أن نبحث في مفهوم التفويض التشريعي و شروط صحته (I).

**I- ماهية التفويض التشريعي.**

يعد التفويض التشريعي مظهرا من مظاهر مشاركة السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية في مجال مباشرتها لوظيفتها التشريعية في الدول المعاصرة و حلولها محلها في ممارسة الوظيفة التشريعية على الرغم من وجودها و قيامها بأداء دورها الطبيعي (1)، إلا أن هذا التفويض لا يعني تنازل البرلمان عن إختصاصه التشريعي كلية و إنما هو تفويض مقيد بشروط عديدة يجب توافرها إبتداءا لإعماله (2).

**1- مفهوم التفويض التشريعي.**

يقصد بالتفويض التشريعي عامة بأنه :" تنازل السلطة التشريعية عن جانب من إختصاصاتها التشريعية في موضوعات محددة و لمدة محددة للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الدولة بموجب قانون يسمى قانون التفويض، لكي تباشرها عن طريق قرارات لها قوة القانون، مما يترتب عليه بداية أن يكون شكل

التفويض كتابة لا شفاهة و حلول السلطة التنفيذية محل السلطة التشريعية في مباشرتها بعض سلطاتها التشريعية في الحدود التي يبينها قانون التفويض، و إكتساب قراراتها خصائص و قوة العمل التشريعي[1].

**2- شروط صحة التفويض التشريعي.**

لقد ترتبت على الإعتبارات التي أدت إلى ظهور فكرة التفويض التشريعي و شيوعه أثر كبيرا على إلزام الدساتير التي أجازته للبرلمان تفويض بعض إختصاصاته للسلطة التنفيذية، عدم ترك الأمر لهما لوضع مايرانه من شروط أو قيود تحكم هذا التفويض، بل أنها حددت مسبقا شروط و قيود هذا التفويض لكي يلتزم بها البرلمان و الحكومة معا في إستخدام هذا التفويض التشريعي و التي تمثلت أساسا في الظروف الإستثنائية التي يمر بها المجتمع المعاصر و الرغبة في السرية، و سرعة التشريع، و ضرورة توافر الخبرة الفنية التي تتطلبها التشريعات و تخوف البرلمان من تحمل مسؤولية الموافقة على بعض القوانين التي تفرض على الشعب كثيرا من الأعباء.

الدستور الفرنسي لعام 1958 لم يترك بموجب المادة (38) التفويض التشريعي مطلاقا بل قيده بعدة قيود أو شروط أضاف لها الفقه الفرنسي شروطا أخرى نلخصها عامة في ستة شروط هي:

* أن تطلب الحكومة من البرلمان الإذن بإصدار الأوامر التفويضية .
* عرض الأوامر التفويضية على مجلس الدولة قبل إصدارها.
* إصدار مجلس الوزراء للأوامر التفويضية.
* تحديد البرلمان موضوعات التفويض بعبارات دقيقة.
* تحديد البرلمان لمدة إصدار الأوامر التفويضية.
* تصديق البرلمان على الأوامر التفويضية.

**II- سلطة البرلمان في التفويض التشريعي .**

تقتضي القاعدة العامة بأن يختص البرلمان بممارسة السلطة التشريعية وفقا لنص المادة (34) من دستور 1958، ومن تم يكون من المنطق إستئذان البرلمان في حالة تفويض غيره في ممارسة جانب من جوانب العملية التشريعية، و هو مانصت عليه المادة (38) حيث علقت على سلطة رئيس الجمهورية في إصدار الأوامر على صدور تفويض من البرلمان [2].

وفقا للمادة (38) من الدستور الفرنسي لعام 1958، يجوز للحكومة أن تطلب من البرلمان الترخيص لها بإصدار الأوامر و التدابير في مجال من المجالات المخصصة للقانون بهدف تنفيذ برنامجها.

وتتميز الأوامر المنصوص عليها في المادة (38) بأنها تصدر أثناء إنعقاد البرلمان صاحب الحق الأصيل في التشريع، من هنا كان من الطبيعي أن يستلزم المشرع الدستوري وجوب الحصول على إذن

---

[1]- عبد العظيم عبد السلام. مرجع سابق. ص **85** .

[2]- **Pierre Pactat . <u>Institutions politiques et droit constitutionnel</u> .16ème édition . 1996 .P 55 .**

من البرلمان عند إصدار هذه الأوامر و على ذلك نصت المادة (38) : "......**يجوز للحكومة أن تطلب من البرلمان أن يأذن لها** ......."

وطلب الإذن بالتفويض متروك لتقدير الحكومة، ولا يجوز للبرلمان عرضه على الحكومة، و أن البث في هذا الطلب هو أمر متروك للبرلمان وحده و بأغلبية برلمانية عادية و ليس بأغلبية برلمانية خاصة وذلك لتنفيذ الحكومة برنامجها.

غير أن الإذن الذي يمنحه البرلمان للسلطة التنفيذية لإصدار الأوامر التفويضية لا يكون مطلقا، بل يجب عليه أن يضع القيود و الحدود الكفيلة لتحديد مدى السلطات التي تتمتع بها السلطة التنفيذية في حدود ماهو ضروري فقط لمواجهة الأزمة التي تبرر الإلتجاء إلى تلك الصلاحيات، و فرضت المادة (38) من الدستور الفرنسي على البرلمان أن يلتزم بتحديد مدة إصدار الأوامر التفويضية (1)، و كذلك موضوعات التفويض بعبارات دقيقة(2).

**1- تحديد البرلمان مدة إصدار الأوامر التفويضية.**

نصت المادة (38) من الدستور الفرنسي أن البرلمان يأذن للحكومة في إصدار الأوامر التفويضية خلال مدة محددة، لذلك ينبغي تحديد هذه المدة تحديدا واضحا و دقيقا، و يرجع السبب في ذلك إلى حرص المشرع الدستوري على عدم إستمرار التفويض لأجل غير مسمى بإعتباره أمرا إستثنائيا عارضا بل خروجا على مبدأ الفصل بين السلطات، و لذلك فإن عدم تحديد القانون لمدة التفويض يجعله باطلا [1].

ويعرف الفقه الفرنسي مدة التفويض بأنها المدة التي يمكن للحكومة خلالها أن تصدر التدابير إستنادا لقانون التفويض، وهي دائما تكون محددة بفترة زمنية مثل ثلاثة أشهر أو ستة أشهر أو سنة أو أكثر، أي لابد من فترة لها بداية و نهاية[2] .

لا يجوز للبرلمان أن يطلق العنان للحكومة في تحديد مدة التفويض عن طريق ربطها بتحقيق الهدف من التفويض وهو تنفيذ برنامجها، و إنما يجب أن يكون تحديد مدة التفويض بفترة زمنية مؤرخة يتضمنها طلب الحكومة و يوافق عليها البرلمان[3].

ويلتزم البرلمان بتحديد مدتين في قانون التفويض الذي يصدره طبقا للمادة (38) ، يحدد في المدة الأولى الفترة التي تستطيع الحكومة من خلالها إصدار الأوامر التفويضية، كما يحدد في المدة الثانية الفترة التي ينبغي على الحكومة في خلالها تقديم مشروع قانون الأوامر التفويضية إليه للتصديق عليها.

**2- تحديد البرلمان موضوعات التفويض بعبارات دقيقة.**

لم تتضمن المادة (38) النص صراحة عل هذا الشرط، ومع ذلك فإنه نظرا لتحديد نطاق القانون على سبيل الحصر في الدستور الفرنسي، ينبغي على البرلمان أن يحدد الموضوعات التي يمكن إصدار

---

[1]- سامي جمال الدين . لوائح الضرورة و ضمانة الرقابة القضائية عليها .الإسكندرية : منشأة المعارف .2003 . ص 253 .

[2] -Réné Chapus . droit administratif générale .10 ème édition . Paris. 1996 . P 608.

[3]- Dimitri Georges Lavroff . Le droit constitutionnel de la V république . 3 éme édition. 1999. P 742.

الأوامر التفويضية بشأنها، و يرجع السبب في ذلك إلى نص المادة (41)[1] ، التي تمنع على البرلمان من التشريع على نحو يتعارض مع أي تفويض تشريعي، و بمفهوم المخالفة أن يشرع على نحو لا يتعارض مع أي تفويض تشريعي، فإذا لم تحدد موضوعات التفويض بدقة فإن هذا يعطي للحكومة الحق في إصدار ماتشاء من مراسيم تتعلق بأي موضوع من الموضوعات التي لا تنظم إلا بقانون، و إلا عد ذلك نزولا كاملا عن السلطة التشريعية، و نتيجة لذلك أن أي تشريع يتعارض مع التفويض و يقره البرلمان يتنافى مع مفهوم المادة (41) من الدستور و مع مدلول التفويض التشريعي[2].

لذلك يتعين تحديد موضوعات التفويض تحديدا دقيقا، و إلا كان بمثابة تنازل من البرلمان عن إختصاصه.

كما لا يجوز أن يفوض الحكومة في الإختصاصات المحددة له حصرا في الدستور و إنما يمكنه ذلك في المواد التشريعية المنصوص عليها في المادة (34) [3].

ويجب على الحكومة أن تلتزم بالموضوعات الممنوحة إليها بموجب قانون التفويض حتى تكون الأوامر الصادرة بناءا عليه مشروعة، فإذا خرجت عن نطاق ماهو ممنوح لها في قانون التفويض، فإن هذه الأوامر تغدو غير مشروعة و يمكن الطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري[4].

**ثانيا: التفويض في الدساتير الجزائرية المتعاقبة.**

الأوامر كأداة من أدوات التشريع كانت الوسيلة المعتمدة في الجزائر منذ عدة سنوات، و تكون ظاهرة إستقرت عليها الممارسة التشريعية في الجزائر، فالأوامر في النظام السياسي الجزائري كانت هي الأداة الوحيدة للتشريع.[5]

فالفكرة القائلة بأن رئيس الجمهورية يمارس بين الحين و الآخر السلطة التشريعية أخذ بها مجمل النظام الدستوري الجزائري، حيث تجد مصدرها في دستور 1963 في المادة (58) منه[6]، يمارسها رئيس

---

[1]- تنص المادة **41** من دستور فرنسا لعام **1958** على مايلي:

" إذا ظهر أثناء الإجراءات التشريعية إقتراحا أو تعديلا يخرج عن نطاق القانون أو يتعارض مع تفويض تشريعي بمقتضى المادة **38**، فاللحكومة أن تدفع بعدم قبوله، و في حالة الخلاف بين الحكومة و رئيس المجلس المختص يفصل المجلس الدستوري في هذا الخلاف بناءا على طلب أي من الطرفين و ذلك في خلال ثمانية أيام ".

[2]- أحمد سلامة بدر .الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة :مصر .فرنسا .إنجلترا ).القاهرة :دار النهضة العربية. **2003** .ص **334-335** .

[3]-**Charles Debbasch . Institutions et droit administratif . thémis . 1992 . P 118.**

[4]- عبد العظيم عبد السلام . مرجع سابق .ص **115** .

[5]- سعيد بوالشعير. مرجع سابق .ص **346**. .

[6]- تنص المادة **58** من دستور **1963** على مايلي :

" لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني التفويض له لمدة محدودة حق إتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في مجلس الوزراء ،و تعرض على مصادقة المجلس الوطني في أجل أقصاه ثلاثة أشهر "

الجمهورية بتفويض من المجلس الوطني، إستمر العمل بها في ظل دستور 1976 [1]، الذي أوكل مهمة سنها لرئيس الجمهورية دون تفويض من المجلس الشعبي الوطني، و لكن في أوقات محددة تنحصر فيما بين دورة و أخرى للمجلس الشعبي الوطني الذي أسندت له مهمة التشريع وفقا للمادة (26) من دستور 1976[2] (I).

أغفلها دستور 1989 بسبب تبني مبدأ الفصل بين السلطات، و إسناده مهمة التشريع للمجلس الشعبي الوطني بصفة إنفرادية[3]، إسترجعها دستور 1996 بنص المادة (124) يمارسها رئيس الجمهورية مناصفة مع ممثلي الشعب – البرلمان بغرفتيه – في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان أو الحالة الإستثنائية بصفة إنفرادية و شخصية دون تفويض من البرلمان (II).

**I - التفويض في دستوري 1963-1976 م.**

إن المبدأ القاضي بإمكانية العمل بالتفويض التشريعي أعتمد سوى في ظل الدستور الأول لسنة 1963 بنص المادة (58) منه، و بإستقراء أحكام المادة (58) يتبين أنها تقرر إمكانية عودة رئيس الجمهورية للمجلس لكي يطلب الموافقة على أن يشرع بأوامر تفويضية، و هذا ما إنتهت إليه المادة السالفة الذكر .

فالمجلس الوطني أن يتنازل وفق إرادته عن إختصاصه لصالح رئيس الجمهورية و لمدة زمنية محددة على أن يتوقف المجلس الوطني متى وافق على ذلك على التشريع في المسائل التي فوض فيها رئيس الجمهورية، و بالتالي يترك أمر التشريع في تلك المواضيع لرئيس الجمهورية إلى حين إنقضاء مدة التفويض.

وطلب الترخيص بالتفويض متروك لرئيس الجمهورية و ذلك من الأمور البينة في أحكام المادة (58) من الدستور، حيث يجوز لرئيس الجمهورية أن يتوجه متى إرتأى ذلك إلى المجلس الوطني بغية طلب ترخيص، لكي ينهض بتدابير ذات صبغة تشريعية بواسطة أوامر تفويضية في ميادين محددة بالذات ترجع في الأساس إلى مجال القانون، بخلاف المادة (38) من الدستور الفرنسي لسنة 1958 التي خولت طلب الترخيص للحكومة و ليس رئيس الجمهورية و ذلك من أجل تنفيذ برنامجها الذي قدمته للبرلمان.

---

[1] - تنص المادة **153** من دستور **1976** على مايلي:

"لرئيس الجمهورية أن يشرع فيما بين دورة و أخرى للمجلس الشعبي الوطني عن طريق إصدار أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة "

[2] - تنص المادة **126** من دستور **1976** على مايلي :

" يمارس الوظيفة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني ، للمجلس الشعبي الوطني في نطاق إختصاصه سلطة التشريع بكامل السيادة يعد المجلس الشعبي الوطني القانون و يصوت عليه "

[3] - تنص المادة **92** من دستور **1989** على مايلي :

"يمارس السلطة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني

و له السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه "

وإذا كان التشريع من الإختصاص الأصيل للبرلمان، فإنه يجب على رئيس الجمهورية عندما يريد إصدار نص تشريعي له قوة القانون، فإنه يفترض ذلك التصرف أن يطلب هذا الأخير تفويض بشأن مايريد أن يشرع فيه عن طريق الأوامر التفويضية من البرلمان، و بالتالي للهيئة التنفيذية أن تقدم للبرلمان حجة مؤسسة المتمثلة في النص الفرنسي في إمكانية تنفيذ الحكومة لبرنامجها، بخلاف الدستور الجزائري الذي يمنح لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية بطلب ذلك، بمعنى لا يحدد طلب التفويض بحالة معينة بالذات وعليه خارج النطاق المحدد فالتفويض التشريعي يغدو دون مبرر قانوني حيث يتوجب على البرلمان الفرنسي أن يتقيد بما هناك من مبرر لكي يصدر قانون التفويض، و على نقيض ذلك إرتأى المؤسس الدستوري الجزائري أن نطاق التفويض يرد إلى ما للرئيس في ذلك من سلطة تقديرية، فنص المادة (58) يغلب عليه التعتيم، وفق ما يستنتج من مضمون عبارة " إتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية " و كأن بذلك أراد المشرع الدستوري أن يتملص من تقييد رئيس الجمهورية بضابط معين بالذات لكي يدمغ طلب التفويض بالقبول[1] .

بخلاف دستور 1976 الذي خول رئيس الجمهورية سلطة التشريع عن طريق الأوامر بصفة شخصية دون تفويض من البرلمان، فالمادة (153) من دستور 1976 أعطت رخصة دائمة لرئيس الجمهورية بدون الحاجة إلى تفويض، أي أن الدستور أعطى له هذا الحق يستمده من الدستور مباشرة، بإعتبار أن دستور 1976 لا يعرف نظام الفصل بين السلطات، وأين كانت الوظيفة التشريعية متكونة من نواب ينتمون إلى الحزب الواحد ألا و هو حزب جبهة التحرير الوطني، بحيث كان رئيس الجمهورية هو أمينا عاما للحزب و هو الجامع بين يديه الشرعية السياسية و الدستورية.

**II- التفويض في المادة (124) من دستور 1996 .**

تنص المادة (124) من دستور 1996 على مايلي :" **لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان**

**ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي إتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة لتوافق عليها**

**تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان**

**يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الإستثنائية المنصوص عليها في المادة 93 من الدستور**

**تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء**".

---

[1]- عبد الله بوقفة. أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة). الجزائر:دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع.2002. ص 235 .

جاءت صلاحية التشريع بالأوامر طبقا لدستور 1996 في المادة (124) و عرضت حالات اللجوء إلى هاته التقنية و هي حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، و أيضا التشريع فيما بين دورتي البرلمان بغرفتيه التشريع في الحالة الإستثنائية، بالإضافة إلى ما نصت عليه المادة (120) من دستور 1996 والتي تتعلق بحق رئيس الجمهورية في إصدار قانون المالية بأمر، و هذا في حالة عدم المصادقة عليه في الآجال المحددة سلفا و هي 75 يوما.

فمن خلال قراءتنا لنص المادة (124) من الدستور يتضح أن رئيس الجمهورية أن يحل في الفترة مابين دورتي البرلمان و في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، و في الحالة الإستثنائية محل السلطة التشريعية المخولة أصلا لهذا الإختصاص،أي أنه يمارس هذا الإختصاص بصفة كاملة ومنفردة في غياب المجلس الشعبي الوطني و خلال فترات الفاصلة بين دورتي إنعقاد البرلمان و في الحالة الإستثنائية.

إن ممارسة هذا الإختصاص التشريعي من قبل رئيس الجمهورية هو عمل إختياري لا وجوبي بموجب النص الدستوري، أي أن رئيس الجمهورية أن يشرع إذا أراد، و أن لا يشرع إذا لم يرغب في ذلك، أما الأدوات التشريعية التي يستعملها رئيس الجمهورية فهي الأوامر التي يصدرها الرئيس، و التي بعد أن تحدث أثارها على مستوى المجتمع و مؤسساته، و بعد أن ترتب مراكز قانونية على مستوى الأفراد والهيئات تعرض على موافقة البرلمان بغرفتيه في أول دورة تشريعية مقبلة له.

إن إجراء مقارنة بسيطة بين المادة (124) من دستور 1996 و المادة (38) من الدستور الفرنسي لعام 1958 بإعتبارها المصدر الذي أخذ عنه المشرع الدستوري الجزائري تقنية الأوامر و التي سبقت الإشارة إليها يجعلنا نستخلص النتائج التالية:

* الأوامر التي تنص عليها المادة (124) من دستور 1996 تختلف عن تلك الأوامر التي يعرفها الدستور الفرنسي لعام 1958 في مادته (38) ، بل أنها أوامر تكون ظاهرة خاصة يتميز بها النظام الدستوري الجزائري و الممارسات التشريعية في ظل هذا النظام.

* أن رئيس الجمهورية في ظل أحكام دستور 1996 غير مفوض في إختصاصه التشريعي من قبل البرلمان، وهو يمارس هذا الإختصاص بوصفه إختصاصا أصيلا ممنوحا له بشكل دائم لا يستحق فيه أي تفويض.

* أوامر المادة (124) هي أوامر أولية و أصلية يستخدمها رئيس الجمهورية بصفة صريحة و دستورية.

* أوامر المادة (124) أعطت رخصة دائمة لرئيس الجمهورية بدون حاجة إلى تفويض، أي أن الدستور أعطى له هذا الحق يستمده من الدستور مباشرة.

* المادة (124) هي صلاحية دستورية يتمتع بها رئيس الجمهورية مباشرة من الدستور بكل حرية و بدون قيد إلى القيد الشكلي المتمثل في الموافقة على الأوامر من قبل البرلمان و إتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء.

* المادة (124) هي حق شخصي لرئيس الجمهورية لا يجوز تفويضه طبقا للمادة (87) من الدستور.

والنتيجة التي نخلص إليها أن سلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر هي سلطة أصلية يستمدها من الدستور مباشرة بدون تفويض من السلطة التشريعية، وهو ماذهب إليه الأستاذ سعيد بوالشعير الذي يرى أن إعطاء الدستور صلاحية مباشرة طبقا للمادة (153) من دستور 1976 و الموافقة للمادة (124) من دستور 1996 هي تشريع غير مفوض فيه، فكلمة تفويض غير واردة، فالتشريع عن طريق الأوامر المنصوص عليه في المادة (124) من دستور 1996 هي صلاحية دستورية يتمتع بها رئيس الجمهورية مباشرة من الدستور بكل حرية و بدون قيد إلا القيد الشكلي المتمثل في الموافقة على الأوامر من قبل البرلمان، وإتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء، فضلا عن ذلك أن الدستور خول للجهتين أي البرلمان و رئيس الجمهورية إختصاص التشريع، فالتفويض كقاعدة عامة يكون من صاحب الإختصاص أما أن يكون إختصاص مسموح به للجهتين فإنه يصعب القول معه بأن هذه الجهة أو تلك مفوضة فيه.

## الفرع الثاني

## إقصاء رئيس الحكومة من إستعمال سلطة التشريع عن طريق الأوامر

يعتبر رئيس الحكومة الشخصية الثانية في السلطة التنفيذية و الخامسة في النظام الدستوري[1]حسب أهميته وموقعه. و الحديث عن رئيس الحكومة يرتبط بدستور 1989 الذي قام بتأسيس رئاسة الحكومة تأكيدا لتعديل 08 نوفمبر 1988، و بالتالي أقام ثنائية داخل السلطة التنفيذية موزعة بين رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة.

إن تبني ثنائية الجهاز التنفيذي الذي يستخلص من أحكام دستور 1989 و التعديل الدستوري لعام 1996 يعود أساسا إلى الإقتناع بأن تركيز السلطة التنفيذية يتنافى مع السرعة في إنجاز البرامج الإقتصادية والإجتماعية و السياسية المسطرة، فتركيز السلطة التنفيذية في يد شخص واحد أسفر عن عدم فاعلية الإدارة و عن بيروقراطية خانقة، و تضخم للجهاز الإداري بدون مردود، في حين أن الأخذ بثنائية السلطة التنفيذية من شأنه أن يكرس التداول على السلطة، وأن يقلل من مساوئ تركيز السلطة و يحقق توزيعا عقلانيا للمهام التنفيذية بين كل من رئيس الجمهورية ممثل الشعب و رئيس الحكومة.

إن المؤسس الدستوري في ظل دستور 1996 منح رئيس الحكومة مركزا قانونيا يختلف عن مركز رئيس الجمهورية من حيث التنظيم و الفاعلية، فرئيس الحكومة لا يستند إلى شرعية إنتخابية بل يستمد وجوده من إرادة رئيس الجمهورية و منه وحده، و يخضع لمسؤولية مزدوجة أمام البرلمان من جهة و رئيس الجمهورية من جهة أخرى بإعتباره المسؤول عن تنفيذ السياسة الحكومية، كما حباه الدستور بصلاحيات واسعة بقدر ما تدعم موقفه فهي تؤكد أهمية وجوده بالنسبة لرئيس الجمهورية.

إن إعتناق المؤسس الدستوري في كل من دستوري 1989 و التعديل الدستوري لعام 1996 لمبدأ إزدواجية السلطة التنفيذية، و إسناد تنفيذ السياسة الحكومية إلى الحكومة بقيادة رئيسها، والتي تكون

---

[1]- بعد رئيس الجمهورية،و رئيسي غرفتي البرلمان.

مسؤولة عن هذا التنفيذ أمام البرلمان يجعلنا نطرح تساؤلا في هذا المجال :
هل خول دستور 1996 لرئيس الحكومة المسؤول عن ضبط السياسة الحكومية و تنفيذها سلطة التشريع عن طريق الأوامر بإعتبارها أهم و أنجع أدوات هذا التنفيذ ؟.
هذا ما سنحاول الإجابة عنه من خلال هذا الفرع، و البحث عن دلائل ممارسة رئيس الحكومة لسلطة إستعمال الأوامر في ظل دستور 1996 (ثانيا).
ولكن قبل ذلك نحاول الكشف عن مدى تمتع رئيس الحكومة بإستقلالية و صلاحية إستعمال الأوامر في ظل الدساتير السابقة على دستور 1996 (أولا).

**أولا: سلطة رئيس الحكومة في التشريع بالأوامر في ظل الدساتير السابقة على دستور 1996.**

يرمي الدستور بمفهومه الكلاسيكي إلى تحديد السلطات العامة في الدولة و تنظيم علاقة هذه السلطات فيما بينها و كذا علاقتها مع المواطنين، بالنظر إلى هذ التعريف يمكن القول أن الجزائر عرفت منذ الإستقلال إلى غاية 1996 ثلاث دساتير أساسية هي دستور 1963 ،1976 ،1989 أوجدت أنظمة سياسية مختلفة و وثيقتين أساسيتين تنظمان الحياة السياسية في الدولة، أو جانب منها تناولت جميعها الحديث عن رئاسة الحكومة في أشكال متباينة.

فدستوري 1963 ،1976 جسد نظام سياسي قائم على الأحادية الحزبية يخول فيه مركز متميز لرئيس الجمهورية و يخوله صلاحيات جد واسعة تعطيه هيمنة تامة على جميع الأجهزة الأخرى بيما فيها الهيئة التشريعية و الهيئة التنفيذية، فهو الذي يقود السلطة التنفيذية و يحمل لقب رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة في نفس الوقت، يسيطر على الحكومة في علاقتها مع المجلس الوطني بشكل مباشر عن طريق إستعمال الأوامر بصفة شخصية دون مشاركة أية سلطة في ذلك سواء نائب مجلس الوزراء أو الوزير الأول (I) .

على غرار دستور 1989 القائم على مبدأ الفصل بين السلطات، و على التعددية الحزبية، يكرس الحريات الفردية و يفتح المجال واسعا للمنافسة السياسية و للوصول إلى الحكم، وممارسة السلطة، كرس ثنائية السلطة التنفيذية و أوجد منصب رئيس الحكومة مستقل عن رئيس الجمهورية يتمتع بسلطات واسعة في المجال التشريعي خصه بها الدستور مستقلة عن رئيس الجمهورية دون أن يكون له حق إستعمال الأوامر (II).

بالإضافة إلى الدساتير السالفة الذكر عرفت الجزائر نصوص أساسية ليس لها شكل الدستور، و لكنها تعالج قضايا تتعلق بتنظيم السلطات العمومية تناولت أيضا الحديث عن رئيس الحكومة و صلاحيته في إستعمال الأوامر و هي :

- الأمر رقم 65-182 المؤرخ في 10 جويلية 1965 صدر بعد أحداث 19 جوان 1965 و تم بموجبه إحداث مجلس الثورة، و خوله صلاحيات دستورية، كما حدد تشكيلة الحكومة و أسند لها ممارسة الوظيفة التشريعية، تمارسها عن طريق تفويض من مجلس الثورة و تحت رقابته من بينها إستعمال الأوامر.

- أرضية الوفاق الوطني للمرحلة الإنتقالية بتاريخ 29 جانفي 1994 إعترفت لرئيس الحكومة حق ممارسة الأوامر تحت رقابة رئيس الجمهورية.

**I- سلطة رئيس الحكومة في التشريع بالأوامر في ظل دستوري 1963 و1976.**

تميز دستوري 1963 و 1976 بتكريس مبدأ أحادية السلطة التنفيذية، و بهيمنة رئيس الجمهورية على المؤسسة التنفيذية، هو نفسه كل السلطة التنفيذية كل الحكومة و ليس ماعداه إلا مجرد مساعدين له، الكل يستمد وجوده و صلاحيته منه و يسأل أمامه وحده.

قوي من حيث مركزه، و من حيث سلطاته يسمح له الجمع بين رئاسة الدولة و رئاسة الحكومة، يهمين على باقي مؤسسات الدولة سواء بحكم الأمر الواقع أو رغم النصوص القانونية أو بموجب النصوص القانونية نفسها، يحوز على سلطة التشريع عن طريق الأوامر بصفة شخصية، بتفويض من المجلس الوطني في دستور 1963 و بموجب النص الدستوري في دستور 1976 ، دون أن يكون لنائب رئيس مجلس الوزراء في دستور 1963 و الوزير الأول في دستور 1976 أي حق في ممارسة هذه السلطة.

**1- في ظل دستور 1963.**

أسند دستور 1963 السلطة التنفيذية إلى رئيس الدولة الذي يحمل لقب رئيس الجمهورية [1] و رئيس الحكومة في نفس الوقت، و بذلك أكد مبدأ وحدة السلطة التنفيذية .

والواقع أن الدستور لم يسند فقط السلطة التنفيذية بل تقريبا كل السلطة في الدولة، فهو يتمتع بإختصاصات مزدوجة بإعتباره رئيس دولة من جهة، و بإعتباره رئيس حكومة من جهة أخرى.

فكرئيس حكومة يعين بمفرده وزرائه و هم مسؤولون أمامه بينما هو مسؤول وحده أمام المجلس الوطني و يحدد السياسة الحكومية و يوجهها و ينفذها، و هو وحده الذي يتمتع بوسائل تنفيذ سياسة البلاد، فيتولى تنفيذ القوانين، و يمارس السلطة التنظيمية و يعين في جميع المناصب المدنية و العسكرية [2] و يمارس السلطة التشريعية عن طريق الأوامر التفويضية حيث يلجأ إلى المجلس الوطني للتفويض له لمدة محدودة في إتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية عن طريق الأوامر التشريعية[3].

و رغم أن الدستور أشار إلى الحكومة أو مجلس الوزراء، و إستحدث منصب نائب رئيس مجلس الوزراء و نص على أن الأوامر تتخذ في مجلس الوزراء، فإن هذا الأخير لم تكن لديه أية سلطة إتجاه سلطة رئيس الجمهورية.

كل هذا يؤدي إلى القول أن رئيس الدولة و الحكومة في دستور 1963 كان مفتاح قبة النظام الدستوري وأن الحكومة لم تكن موجودة كمؤسسة مستقلة و متميزة عنه، و خارج إرادته و كان يمارس هيمنة تامة

---

[1]- تنص المادة 39 من دستور 1963 على مايلي: " تسند السلطة التنفيذية إلى رئيس الدولة الذي يحمل لقب رئيس الجمهورية "

[2]- المواد 47، 48، 52، 53، 54 من دستور 1963.

[3]- المادة 58 من دستور 1963 .

عليها بصفة جماعية و بصفة فردية، وكان الوزراء و نائب رئيس مجلس الوزراء يستمدون وجودهم منه ولم يكونوا سوى مجرد مساعدين له، فالدستور يجهل الوزير كرجل سياسي و لا يهتم إلا برئيس الدولة الذي خولت له السلطة التنفيذية بشكل حصري طبقا للمادة (39) من الدستور[1].

وكنتيجة منطقية أن سلطة التشريع عن طريق الأوامر في ظل دستور 1963 حكرا على رئيس الجمهورية، و رئيس مجلس الوزراء الذي إستحدثه الدستور ليس الرجل الثاني في الهية التنفيذية، فالثنائية غير موجودة و هي في الواقع في قبضة رئيس الجمهورية، و نائب رئيس مجلس الوزراء ليست هيئة دستورية، و لا يتمتع بسلطة التشريع عن طريق الأوامر، فدوره و سلطانه يخضعان قانونا لإرادة واحدة هي إرادة رئيس الجمهورية الذي له أن يفوض لنائبه البعض من إختصاصاته.

بالنسبة لأمر 10 جويلية 1965 الذي جاء بعد إنقلاب 19 جوان 1965 و الذي جاء بهيئة مجلس الثورة السلطة العليا في البلاد المؤتمن على السيادة الوطنية، الذي يفوض ممارستها على مستوى الدولة إلى الحكومة، فطبقا للمادة (03) من أمر 10 جويلية 1965 : " **تمارس الحكومة وظائفها تحت سلطة و رقابة مجلس الثورة الذي يستطيع تعديلها الكلي أو الجزئي بموجب أوامر مجليسية** ".

وطبقا للمادة (05) تتمتع الحكومة بتفويض من مجلس الثورة بالسلطات الضرورية لسير أجهزة الدولة وحياة الأمة، و بالتالي بجميع السلطات التنفيذية و التشريعية منها سلطة التشريع عن طريق الأوامر فمجلس الثورة هو الذي يخول للحكومة عن طريق التفويض الحق في التشريع بالأوامر[2]، و يكون ذلك بتفويض منه و تحت سلطته و رقابته[3].

فالحكومة خولها أمر 10 جويلية 1965 ممارسة الأوامر لكن بتفويض من مجلس الثورة المؤتمن على السيادة الوطنية، و بالتالي لم تكن الحكومة مستقلة تمارس هذا التشريع أي التشريع بالأوامر بصفة حرة وإنما كانت تحت قيادة رئيس مجلس الثورة و رئيس الحكومة رئيس مجلس الوزراء في نفس الوقت، الذي له الحرية المطلقة في التوقيع على أوامر مجلسية أو أوامر تشريعية.

**2- في ظل دستور 1976.**

كرس دستور 1976 نفس النظام الذي جاء به كل من دستوري 1963 و أمر 10 جويلية 1965 ،حيث تميز مثل سابقيه بهيمنة مطلقة لرئيس الدولة حامل لقب رئيس الجمهورية رئيس الحكومة، رئيس مجلس الوزراء، رئيس مجلس الثورة، يضطلع بقيادة الوظيفة التنفيذية [4]،خوله الدستور صراحة و بصفة شخصية

---

[1]- الأمين شريط . مرجع سابق .ص 566-567 .

[2]- تنص المادة 06 من أمر 10 جويلية 1965 على مايلي :

" الحكومة تشرع بأوامر و مراسيم ........"

[3]- المادة 05 من أمر 10 جويلية 1965.

[4]- تنص المادة 104 من دستور 1976 على مايلي:

"يضطلع بقيادة الوظيفة التنفيذية رئيس الجمهورية و هو رئيس الدولة "

سلطة التشريع عن طريق الأوامر و ليس للحكومة أي سلطة في ذلك بسبب هيمنته المطلقة عليها، فهو الذي يقرر سياسة الأمة داخليا و خارجيا و يقوم بقيادتها و تنفيذها [1]، بالإضافة إلى ذلك فإن الحكومة تستمد وجودها [2] و بنيتها و إختصاصها منه وحده [3] كما أنها مسؤولة فرديا وجماعيا أمامه وحده لاغير[4].
و بالرغم من أن الدستور سمح لرئيس الجمهورية أن يعين نائب أو عدة نواب للرئيس[5] ، و ألزمه بتعيين وزير أول[6] ، فإن كل ذلك لم يؤدي إلى إعادة توزيع الوظيفة التنفيذية أو المساس بوحدتها، بل يبقى النواب النواب في حالة تعيينهم مجرد أعوان و مساعدين له يستمدون صلاحياتهم منه و يعملون تحت إشرافه وفقا لسياسته و إرادته، و لم يصبح الوزير الأول رئيسا للحكومة، بل بقيت هذه المهمة من إختصاص رئيس الجمهورية .
فوظيفة الوزير الأول هي التخفيف من أعباء الرئيس و خاصة العادية و التقليدية و اليومية المتمثلة في التسيير الإداري و التنسيق بين مختلف القطاعات، كما أنها تهدف على الأقل شكليا إلى التخفيف من حدة تركيز السلطات الكثيرة بيد رئيس الجمهورية[7]، فهو لا يملك سلطة التشريع عن طريق الأوامر إلا بموجب تفويض من رئيس الجمهورية طبقا للمادة (111) فقرة 15 من دستور 1976[8].
وعلى هذا الأساس يبقى الوزير الأول عضو من أعضاء الحكومة لا يملك سلطة التشريع بأوامر بصفة شخصية ، لا يتدخل في عملية إختياره و تعيينه أي جهاز من أجهزة الدولة ، بل يبقى خاضعا لرئيس الجمهورية.

---

[1]- تنص المادة 111 الفقرة السادسة من دستور 1976 على مايلي :
"يقرر طبقا للميثاق الوطني و لأحكام الدستور السياسة العامة للأمة في المجالين الداخلي و الخارجي ،و يقوم بقيادتها و تنفيذها "
[2]- تنص المادة 13 من نفس الدستور على مايلي :
"يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة ،يمكن لرئيس الجمهورية أن يعين وزير أول "
[3]- تنص المادة 111 الفقرة السابعة من دستور 1976 على مايلي :
"يحدد صلاحيات أعضاء الحكومة طبقا لأحكام الدستور "
[4]- تنص المادة 15 من نفس الدستور على مايلي :
"نائب رئيس الجمهورية و الوزير الأول و أعضاء الحكومة مسؤولون أثناء ممارسة كل منهم لمهامه أمام رئيس الجمهورية "
[5]- تنص المادة 12 من نفس الدستور على مايلي:
"يمكن لرئيس الجمهورية أن يعين نائب أو عدة نواب ..........."
[6]- تنص المادة 113 من نفس الدستور على مايلي :
" يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة و من بينهم وزير أول يساعده في تنسيق النشاط الحكومي و تنفيذ القررات المتخذة في مجلس الوزراء"
[7]- الأمين شريط . مرجع سابق . ص 578 .
[8]- تنص الفقرة 15 من المادة 111 من دستور 1976 على مايلي :
"يمكن له أن يفوض جزء من صلاحياته إلى نائب أو نواب الرئيس ، و للوزير الأول مع مراعاة أحكام المادة 116 من الدستور"

**II - سلطة رئيس الحكومة في التشريع بالأوامر في ظل دستور 1989 .**

دستور 1989 جاء بالإزدواجية في السلطة التنفيذية، و جعل الحكومة مؤسسة متميزة و مستقلة عن رئاسة الدولة، يقودها رئيس الحكومة المسؤول عن تحديد السياسة الحكومية، لم يتناول الأوامر كإختصاص لرئيس الحكومة لإعتماده على مبدأ الفصل بين السلطات أين تختص كل سلطة بالوظيفة المسندة إليها (1) ، لم يعمر طويلا بسبب توقيف المسار الإنتخابي، و دخول البلاد في مرحلة إنتقالية ظهرت خلالها أرضية الوفاق الوطني التي أنشأت مؤسسات دستورية لم يتضمنها دستور 1989 من بينها الحكومة بقيادة رئيسها، خولته إستعمال الأوامر إلى جانب المجلس الوطني الإنتقالي(2) .

**1 - في ظل دستور 1989.**

بمجيء دستور 1989 تغير الوضع بالنسبة للدستورين السابقين حيث أحدث دستور 1989 تطورا مهم و رئيسي يتمثل في إدخال مبدأ الإزدواجية في المؤسسة التنفيذية، و ذلك إلى جانب مبدأ التعددية الحزبية، و ميز بين رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة حيث تجسدت لهذا الأخير إستقلالية لكن تحت إدارة و مراقبة دائمة لرئيس الجمهورية الذي خوله الدستور تعيين و عزل رئيس الحكومة، و هو الذي يحدد السياسة العامة و يرسمها في إطار دوام مؤسسات الدولة، و رئيس الحكومة له أن يوسع من هذه المجالات العامة التي رسمها له الدستور.

و قد خوله الدستور – رئيس الحكومة – صراحة سلطات و صلاحيات يمكن حصرها فيمايلي:

* إختيار أعضاء الحكومة و تقديمهم لرئيس الجمهورية لتعيينهم [1].

* ضبط برنامج الحكومة و عرضه على مجلس الوزراء[2].

* ينفد و ينسق البرنامج الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني[3].

* له حق المبادرة بالقوانين و يجب أن تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء[4].

* بالإضافة إلى الصلاحيات التي خوله له الدستور في المادة (81) [5].

---

[1] -المادة 75 فقرة 01 من دستور 1989.

[2] - المادة 75 فقرة 02 من نفس الدستور.

[3] - المادة 79 من نفس الدستور.

[4] - المادة 111 من نفس الدستور.

[5] - تنص المادة 81 من دستور 1989 على مايلي:

"يمارس رئيس الحكومة زيادة على السلطات التي تخولها أياه صراحة أحكام أخرى في الدستور ، الصلاحيات الأتية:

1 )يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع إحترام الأحكام الدستورية.

2 )يرأس مجلس الحكومة

3)يسهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات

4)يوقع المراسيم التنفيذية

5)يعين في وظائف الدولة دون المساس بأحكام الفقرتين 7 و 10 من المادة 74."

وبالنظر إلى هذه الصلاحيات فإن رئيس الحكومة و إن كان الدستور قد خوله حق المبادرة بالقوانين بإعتباره المسؤول عن ضبط البرنامج الحكومي، فإنه لم يعترف له بحق التشريع بأوامر فهو لا يتمتع بسلطة التشريع عن طريق الأوامر بإعتبار أن دستور 1989 لم ينص و لم يتطرق إطلاقا إلى الأوامر، و لم تبقى هذه السلطة حكرا على رئيس الجمهورية كما كان في ظل الدساتير السابقة.

فدستور 1989 ألغى تقنية الأوامر و لم يخولها لا لرئيس الجمهورية و لا لرئيس الحكومة المسؤول عن ضبط السياسة الحكومية بسبب تبني مبدأ الفصل بين السلطات، و إسناد مهمة التشريع للمجلس الشعبي الوطني بصفة إنفرادية .

وتجدر الإشارة إلى أنه قبل صدور دستور 1989 نشرت رئاسة الجمهورية يوم 17 أكتوبر 1988 مشروع تعديل الدستور للإستفتاء يوم 03 نوفمبر 1988 و أهم ماجاء في هذا التعديل هو أنه أعطى لرئيس الحكومة الحق في إقتراح الأوامر، وهو نص صريح يخول لرئيس الحكومة حق التشريع بالأوامر حيث أعطى مكانة هامة لرئيس الحكومة فيما يخص التشريع بالأوامر و هذا بنص المادة (152) التي تنص على أن : " **لرئيس الجمهورية فيما بين دورتي المجلس الشعبي الوطني أن يشرع بأوامر بناءا على إقتراح من رئيس الحكومة ، و تعرض الحكومة النصوص الصادرة بهذه الكيفية على المجلس الشعبي الوطني في أول دورة لاحقة لتوافق عليها**".

**2- في ظل أرضية الوفاق الوطني.**

أرضية الوفاق الوطني للمرحلة الإنتقالية جاءت بعد توقيف المسار الإنتخابي، و إنشاء المجلس الأعلى للدولة، و تمت المصادقة عليها خلال الندوة الوطنية التي أنعقدت بتاريخ 25-26 ماي 1994، و هي تتضمن تصورا جديدا لتسيير المرحلة الإنتقالية إلى غاية الرجوع للمسار الإنتخابي و العمل بالدستور كإطار مرجعي لوجود و نشاط المؤسسات السياسية في الدولة.

ومن تم فإن هذه الوثيقة ذات طابع سياسي أوجدت نظاما دستوريا جديدا يحدد طبيعة و نشاط المؤسسات التي تشرف على تسيير المرحلة الإنتقالية و التي لا تتجاوز ثلاث سنوات.

تنص المادة الرابعة من أرضية الوفاق الوطني على أن هيئات الدولة في المرحلة الإنتقالية هي:

رئاسة الدولة ، الحكومة ، المجلس الوطني الإنتقالي.

بالنسبة للحكومة في ظل أرضية الوفاق الوطني تخضع لسلطة رئيس الدولة الذي يملك صلاحية تعيين رئيس الحكومة و إنهاء مهامه دون أي قيد[1] ، يتمتع ببعض الصلاحيات منها حق إستعمال الأوامر، حيث إعترفت أرضية الوفاق الوطني لرئيس الحكومة حق ممارسة الأوامر طبقا للمادة (22) ، لكن إشترطت ضرورة المصادقة على مشروع الأمر في مجلس الوزراء وهو مرؤوس من طرف رئيس الجمهورية

---

[1]- تنص المادة 13 الفقرة الثانية من أرضية الوفاق الوطني على مايلي:

" يعين رئيس الحكومة و ينهي مهامه "

طبقا للمادة (13) الفقرة الرابعة التي عددت من بين سلطات رئيس الدولة في المرحلة الإنتقالية ترأسه لمجلس الوزراء[1]، و سلطة إصدار أو ممارسة الأوامر تشترك فيها الحكومة مع المجلس الوطني الإنتقالي طبقا للمادة (25) حيث خولت هذه الأخيرة للمجلس الوطني الإنتقالي ممارسة الوظيفة التشريعية عن طريق أوامر في المواد المتعلقة بميدان القانون بمبادرة من الحكومة و بمبادرة من ثلث أعضاء المجلس الوطني بعد موافقة الحكومة[2] .

و بهذا نرى أن المشرع في الوثيقة المتضمنة الوفاق الوطني إستبدل القوانين بالأوامر و خولهما لكل من رئيس الحكومة و المجلس الوطني الإنتقالي فيما يتعلق بأهداف المرحلة الإنتقالية بثلث أعضاء المجلس الوطني الإنتقالي.

لكن مايهمنا هو و إن كان رئيس الحكومة يتمتع بحق المبادرة بالأوامر إلا أنها مشروطة أو مقيدة بقيدين :

- ضرورة مصادقة المجلس الوطني الإنتقالي على الأوامر بالأغلبية البسيطة و هو مانصت عليه المادة (26) .

- أن رئيس الجمهورية يتمتع بحق الإعتراض أو طلب قراءة ثانية للأمر المصوت عليه في مهلة ثلاثين يوما و هو مانصت عليه المادة (26) .

وما يلاحظ على الوثيقة الإنتقالية أنها لم تعترف بحق المبادرة بالأوامر بصفة حرة و مطلقة أو بصفة شخصية لرئيس الحكومة، أو ضمن النطاق الخاص به فقط ، بل أشركته الوثيقة مع المجلس الوطني الإنتقالي في ممارسة هذا الحق، وهو مايتبين أيضا بنص المادة (40) من هذه الوثيقة[3] ، و أيضا ضرورة مصادقة رئيس الجمهورية عليها في الأخير، وما يلاحظ أيضا أن الأوامر المنصوص عليها في الوثيقة هي غير محددة بفترة زمنية أو بظرف معين بل حلت محل القانون و تمارس كلما أرادت الحكومة أو النواب اللجوء إليها بمشاريع أوامر أو إقتراحات أوامر.

**ثانيا: سلطة رئيس الحكومة في التشريع عن طريق الأوامر في ظل دستور 1996.**

تتشكل الحكومة وفقا لأحكام الدستور من رئيس الحكومة الذي يختاره و يعينه رئيس الجمهورية ومن الوزراء الذين يختارهم رئيس الحكومة، و يتم تعيينهم من قبل رئيس الجمهورية.

و الحديث عن الحكومة في ظل دستور 1996 ينصرف مباشرة إلى رئيسها ذلك أن الدستور أسند لرئيس الحكومة مهمة قيادتها من خلال إختيار أعضائها و توزيع الصلاحيات بينهم و إعداد برنامجها و السهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات، و توقيع المراسيم التنفيذية و رئاسة مجلس الحكومة، و هي السلطات

---

[1] - تنص المادة **13** الفقرة **04** من أرضية الوفاق الوطني على مايلي:

"يرأس مجلس الوزراء "

[2] - مايلاحظ على أرضية الوفاق الوطني أنها أعطت لكل من الحكومة و المجلس الوطني الإنتقالي سلطة التشريع بالأوامر بدلا من القوانين.

[3] - تنص المادة **40** من أرضية الوفاق الوطني على مايلي:

"تعديل مشاريع الأوامر المعروضة على المجلس الوطني الإنتقالي هي من حق الحكومة و أعضاء المجلس الوطني الإنتقالي "

والصلاحيات التي تجعل منه بحق رئيسا للحكومة، عليه يتوقف بقاء أعضائها في السلطة أو تنتهي مهامهم لكونه المعين من طرف رئيس الجمهورية و يعمل تحت رقابته كما أنه المسؤول أمام البرلمان.

وبناءا على ذلك سنتناول بحث السلطات و الصلاحيات التي ينفرد رئيس الحكومة بممارستها (I) لنخلص بعد ذلك إلى البحث عن مدى تمتع رئيس الحكومة بسلطة التشريع عن طريق الأوامر في ظل دستور 1996 من خلال الصلاحيات المخولة له (II) .

**I- السلطات و الصلاحيات التي ينفرد رئيس الحكومة بممارستها.**

إن رئيس الحكومة بإعتباره الشخصية الثانية في السلطة التنفيذية و له علاقة مباشرة مع رئيس الجمهورية و البرلمان، قد أنيطت به مهام عديدة يمارسها كسلطة أو صلاحية مخولة له بصفته رئيسا للحكومة، و يمكن إجمال هذه السلطات و الصلاحيات فيما يلي:

* ينفذ و ينسق برنامج الحكومة : إن رئيس الحكومة يضبط برنامج حكومته و يعرضه على المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه و يتولى تنفيذه و تنسيقه بواسطة الأدوات الدستورية و التشريعية المخولة له تحت رقابة المجلس الشعبي الوطني، و من بين هذه الأدوات رئاسة الحكومة و توقيع المراسيم التنفيذية والتعيين في وظائف الدولة و المبادرة بمشاريع القوانين، فضلا عن التنسيق المستمر الذي يتولاه بين الوزراء من جهة بواسطة المصالح الملحقة به و المكلفة بتنسيق النشاطات التي تربط طبيعتها بين دائرتين أو عدة دوائر وزارية.

* يرأس مجلس الحكومة و الذي يتكون من أعضاء الحكومة بمفهومها الضيق أي رئيسها و الوزراء[1].

* يسهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات [2].

* يعين في وظائف الدولة دون المساس بالمادتين (77 و 78) و هما المادتان اللتان تسندان لرئيس الجمهورية سلطة التعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة، و تعيين سفراء الجمهورية و المبعوثين فوق العادة إلى الخارج و ينهي مهامهم[3] .

* يتولى دعوة البرلمان للإنعقاد في دورة غير عادية [4].

**II- مدى تمتع رئيس الحكومة بسلطة التشريع بالأوامر في ظل دستور 1996.**

بالنظر إلى الإختصاصات المخولة لرئيس الحكومة في ظل دستور 1996 - و التي سبقت الإشارة إليها- يمكن القول أن رئيس الحكومة في ظل هذا الدستور لا يتمتع بحق إستعمال الأوامر.

و الملاحظ أنه بالرغم من أن دستور 1996 كرس ثنائية الجهاز التنفيذي، و هذا بإحداث منصب رئيس الحكومة الذي يعتبر أداة لعدم التركيز داخل الجهاز الإداري و خوله صلاحيات و سلطات يمارسها بنفسه

---

[1]- المادة 85 فقرة 02 من دستور 1996 .

[2]- المادة 85 فقرة 03 من الدستور نفسه .

[3]- المادة 85 فقرة 05 من نفس الدستور .

[4]- المادة 118 فقرة 02 من نفس الدستور .

إلا أنه في حقيقة الأمر أن رئيس الحكومة لا يقوم بهذه الصلاحيات بنفسه و بصفة مطلقة بل تحت المراقبة الدائمة لرئيس الجمهورية، فهو خاضع لرئيس الجمهورية في التعيين و العزل، كما أن رئيس الجمهورية هو الذي يحدد و يسطر البرنامج و هو الذي ينظر في مشاريع القوانين في مجلس الوزراء أين هذا الأخير هو مرؤوس من طرف رئيس الجمهورية.

دستور 1996 لا يعترف لرئيس الحكومة بسلطة التشريع عن طريق الأوامر، بحيث هذه السلطة حكرا على رئيس الجمهورية كما هو منصوص عليه في كل من دستوري 1963 و 1976 .

وحق التشريع بالأوامر في ظل دستور 1996 هو حق لرئيس الجمهورية طبقا للمادة (124) و هي سلطة شخصية خولها دستور 1996 لرئيس الجمهورية بصفة صريحة و مباشرة و بدون أن يشاركه فيها أحد.

دستور 1996 لم يعطي لرئيس الحكومة الحق في أن يشرع بأوامر بخلاف الدستور الفرنسي الذي خول هذا الحق للوزير الأول الفرنسي في المادة (38) من دستور 1958 التي تنص: " **يجوز للحكومة**......**أن تطلب من البرلمان أن يأذن لها**...." كما خولته المادة (41) حق الإعتراض على أي إقتراح أو تعديل يتعارض أو يمس بالمجال المفوض فيه [1].

إلا أن عبارة الحكومة المذكورة في المادة (38) أثارت لدى الفقه الدستوري التساؤل التالي:

هل يقصد بالحكومة رئيس الجمهورية وحده أو بالإشتراك مع الوزراء، أو يقصد بها الوزير الأول فقط ؟

يذهب البعض[2] إلى أن دستور 1958 خصص الباب الثاني منه لرئيس الجمهورية موضحا به طريقة إختياره و الأعمال التي يمارسها، و الباب الثالث للحكومة و بيان إختصاصاتها، ثم قرر في المادة (21) أن رئيس الوزراء هو الذي يتولى إدارة النشاط الحكومي الأمر الذي قد يوحي بأن التفويض المنصوص عليه في المادة (38) يجب أن يطلبه رئيس الوزراء، و لكن هذا الإعتقاد غير صحيح لأنه رغم ظاهر المادة (21) فإن رئيس الوزراء ليس هو الرئيس الفعلي للحكومة و إنما تصدق هذه الصفة على رئيس الجمهورية الذي يترأس مجلس الوزراء طبقا للمادة التاسعة ، و يترتب على ذلك أن حق طلب الإذن بإصدار الأوامر هو حق رئيس الجمهورية و رئيس الوزراء معا

فإصطلاح الحكومة الوارد في المادة (38) يقصد به رئيس الجمهورية و رئيس الوزراء إستنادا إلى[3] :

* أن المشرع الدستوري الفرنسي لو أراد أن يجعل حق ممارسة الأوامر قاصرا على رئيس الجمهورية وحده أو على رئيس الحكومة وحده لنص على ذلك كما فعل في المادة (16) من الدستور نفسه.

* أن رئيس الجمهورية بالإضافة إلى أنه الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية يشترك مع مجلس الوزراء في وضع السياسة العامة للبلاد.

---

[1]- **Charles Debbasch . (( Les ordonnances de l’article 16 de la constitution du 04 /10/1958 )). J. C. P .N° 1701 .1962 .P 170 .**

[2]- محمود أبو السعود حبيب .الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الإستثنائية .القاهرة:دار الثقافة الجامعية .**1990** .ص **84-85** .

[3]- أحمد سلامة بدر . مرجع سابق .ص **327** .

* المادة (13) من الدستور الفرنسي تعطي رئيس الجمهورية حق التوقيع على الأوامر، و يعد توقيعه عليها بمثابة إجراء جوهري يمنح بموجبه سلطة حقيقية في إصدارها، و يجعله رقيبا على أعمال الحكومة للتحقق من مطابقتها للسياسة العامة للدولة و أيضا لبرنامجها الذي قدمته للبرلمان و على أساسه منحت التفويض [1].

والنتيجة أن رئيس الحكومة في ظل دستور 1996 لا يتمتع بسلطة التشريع عن طريق الأوامر، بل هي سلطة شخصية لرئيس الجمهورية لا يجوز تفويضها لرئيس الحكومة طبقا للمادة (87) من الدستور و التي ذكرت من بين المجال الممنوع و المحظور على التفويض نجد المادة (124) حيث لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يفوض هذا الحق لأية جهة كانت، فالمادة (124) جعلت حق إستعمال الأوامر حق شخصي لا يجوز للرئيس التفويض فيه طبقا للمادة (87) من الدستور.

## المبحث الثاني

## حق رئيس الجمهورية في إستعمال الأوامر مقيد

خلافا لمنطق مبدأ الفصل بين السلطات، يتمتع رئيس الجمهورية بصلاحيات واسعة في مواجهة السلطة التشريعية بصفتها أساس النظام التمثيلي للأمة، حيث يمكن للرئيس أن يتدخل في مهامها لا سيما التشريعية منها بشكل يناقض مفهوم الفصل بين السلطات الذي تبناه دستور 1989 و كرسه تعديل 1996، والقائم على أساس التعاون المتبادل بين السلطات، ذلك أن السلطة التشريعية لا تملك أي صلاحية تشارك بها رئيس الجمهورية مهامه.

بالنسبة للوظيفة التشريعية، فإن قراءة أولية لنصوص دستور 1996، توحي لنا و تجعلنا نعتقد أن صاحب الإختصاص التشريعي الأصيل يتمثل في البرلمان[2]، و أن الإختصاص التشريعي الممنوح لرئيس الجمهورية يبدو و كأنه إختصاص تكميلي لإختصاص البرلمان، فكأن الدستور يحاول أن يقنعنا و يوهمنا بأن صاحب الإختصاص التشريعي هو البرلمان دون غيره، وأن دور رئيس الجمهورية يتمثل أساسا في مساعدة هذا المجلس على أداء وظيفته على أحسن وجه دون أي تنافس من قبله له.

إلا أن حقيقة الأمر أن علاقة رئيس الجمهورية بالبرلمان لا تتمثل في أنها علاقة مساعدة مادية وفنية، و حتى علاقة تساوي و توازن بقدر ماهي علاقة تبعية ، بمقتضاها يتحكم الرئيس في المجلس تحكما يكاد يكون مطلقا، فالجهاز المساعد ليس الرئيس، و إنما الأمر على عكس ذلك ، لأن البرلمان هو الهيئة التي تساعد رئيس الجمهورية في أداء وظيفته التشريعية المعلن عنها في الدستور صراحة و المنسوبة إلى البرلمان عبر أحكام المادة (98) من الدستور.

---

[1] - **Pierre Avril . <u>Le Régime Politique De La V<sup>ème</sup> République</u> . Paris : Librairie générale de droit et de juris prudence . 1967 . P 26 .**

[2] - **المادة 98 من دستور 1996 .**

فبغض النظر عن التخصيص المنصوص عليه في المادة (122) من الدستور لفائدة البرلمان، و بالرغم من تقابل نص المادة (98) من الدستور مع نص المادتين (06 و07) من الدستور ، فإن الوظيفة التشريعية لا يمارسها و يختص بها البرلمان بشكل كامل، بل يمارسها بشكل منقوص، كما أن المادتين (06 و07) من الدستور تبينان أن السيادة الوطنية ملك للشعب يمارسها بواسطة ممثليه المنتخبين، ورئيس الجمهورية يدخل ضمن قائمة المنتخبين الممارسين لهذه السيادة.

إن قراءة نصوص المواد (06 ،07 ، 98 ،122 ، 124) ، من الدستور تجعلنا نستنبط عدة تصورات لممارسة الوظيفة التشريعية في ظل أحكام دستور 1996.

**التصور الأول:** يتمثل في أن الوظيفة التشريعية تمارس إشتراكا بين البرلمان و رئيس الجمهورية حسب تقسيم نوعي لمواد التشريع بينهما.

**التصور الثاني:** يتمثل في أن الوظيفة التشريعية تمارس بالتناوب بين رئيس الجمهورية و البرلمان حسب تقسيم زمني بينهما.

**التصور الثالث:** يتمثل في حلول رئيس الجمهورية محل البرلمان في أداء الوظيفة التشريعية وذلك في الحالة الإستثنائية.

فإذا كان كل تصور من هذه التصورات صحيح فإن الدستور الجزائري قد جمع بينهما و قدم لنا نموذج يمكن أن نسميه و نصفه بالنموذج الرئاسي لممارسة الوظيفة التشريعية، يقوم تارة على التكامل بين البرلمان و رئيس الجمهورية، و تارة أخرى على حلول جهاز محل الجهازين معا، أي حلول رئيس الجمهورية محل البرلمان في أداء وظيفته التشريعية بشكل منفرد[1]

قد يتجلى التكامل بين رئيس الجمهورية و البرلمان في أداء الوظيفة التشريعية في شكل تقسيم وظيفي داخل الوظيفة التشريعية ذاتها، بحيث يكون كل جهاز منهما مكمل للأخر، و يكونان مع الجهاز التشريعي المركب المؤدي للوظيفة التشريعية في ظل دستور 1996.

و يتجلى أيضا هذا التكامل في شكل تناوب بين الرئيس و البرلمان في ممارسته للوظيفة التشريعية، و يأخذ هذا التناوب مظهرين :

- إما أن يمارس كل من الرئيس و البرلمان الوظيفة التشريعية في إطار تقسيم زمني بينهما.
- إما أن يمارس كل منهما هذه الوظيفة في إطار تقسيم نوعي محدد بمقتضاه يتكفل كل جهاز من الجهازين بممارسة إختصاصاته التشريعية في نطاق المجالات المحددة له.

فإذا كانت هذه الحالات جميعها قد إحتوت عليها و شملتها الأوضاع القانونية التي تضمنها دستور1996، فإننا مع ذلك عندما نحاول الكشف عن الممارسات الحقيقية للوظيفة التشريعية في ظل دستور1996، فإننا نكتشف أن البرلمان غير قادر وحده على أداء الوظيفة التشريعية المنسوبة إليه

[1]- محمد بورايو . رئيس الجمهورية في دستور 22 نوفمبر 1976 . (مذكرة ماجستير غير منشورة ) . جامعة الجزائر .1984 .ص 108.

لا في إطار التقسيم النوعي، و لا حتى في إطار التقسيم الزمني، إلا إذا رافقه و ساعده في ذلك رئيس الجمهورية الذي يكون معه جهازا تشريعيا مركبا و مختلطا يحوز فيه رئيس الجمهورية على القوة المؤثرة والفعالة (المطلب الأول).

عكس ذلك فإذا كان البرلمان غير قادر على أداء وظيفته المعلن عنها منفردا بدون عون و مساعدة رئيس الجمهورية، فإن هذا الأخير في إستطاعته الإستغناء عن البرلمان ليمارس الوظيفة التشريعية بشكل منفرد في غنى عنه و في غنى عن أية هيئة أخرى، بحيث من إرادته وحدها ينبع القانون و يصدر في شكل أوامر( المطلب الثاني).

## المطلب الأول

### إستعمال الأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي إنعقاد البرلمان

تقوم كل سلطة في الدولة بوظيفتها المخولة لها في الدستور إعمالا لمبدأ الفصل بين السلطات، و تختص السلطة التشريعية كما هو معروف بسن القوانين، إلا أن هذه السلطة لا تكون قائمة طوال الوقت، و قد تحدث ظروف طارئة تشكل خطرا على كيان الدولة تتطلب سرعة التدخل للتصدي لها.

لذلك ضمن المشرع الدستوري المادة (124) من دستور1996 عبارة ".......**شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان** ......"، وهو بذلك يجعل من غياب البرلمان مبررا لتطبيق المادة المذكورة.

وإذا تمعنا في موقف المشرع الدستوري الجزائري في نص المادة (124) من الدستور، و التي تقضي بحق رئيس الجمهورية التشريع عن طريق إصدار الأوامر فيما بين دورتي البرلمان أو في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، يتبين لنا بحق إحلال رئيس الجمهورية محل السلطة التشريعية في أداء الوظيفة التشريعية بصفة إستثنائية، لأن موضوعها هو أصلا من إختصاص السلطة التشريعية في فترات زمنية محدودة و مؤقتة، تتمثل في حق رئيس الجمهورية في إصدار الأوامر التشريعية خلال الفترة الزمنية المحددة بالمدة الفاصلة بين دورتي البرلمان لأن مدة إنعقاده محددة (المادة 118 من دستور 1996)

وهو ماتم التعبير عنه في الفقرة الأولى من المادة (124) بمصطلح بين دورتي البرلمان ،أو الفاصلة بين فترتين تشريعيين (المادة 113 من دستور1996)، أو خلال فترة حله أو إجراء إنتخابات تشريعية مسبقة (المادتان 82 ،129 من نفس الدستور) ، وهو ماعبر عنه أيضا المشرع الدستوري في ذات الفقرة بواسطة مصطلح شغور المجلس الشعبي الوطني .

هو بمثابة دور تكميلي للعمل التشريعي في أوقات الفراغ بحيث يسد هذا الفراغ الذي ينتج، ولا تستطيع القوانين العادية و المراسيم الرئاسية تغطيته، و ذلك حين تحدث في غياب البرلمان أمور لا تحتمل التأخير ولا يكون تمثة تفويض من المجلس الشعبي الوطني، فالرئيس الجمهورية أن يستند إلى المادة (124) من الدستور لمواجهة هذه الأمور.

ولكون التشريع هو من إختصاص السلطة التشريعية، فإن منحه لغيرها كما سبقت الإشارة إليه سيفترض فيه أن يكون إستثنائيا، هذه الإستثنائية في التشريع تترجم من خلال شروط التشريع بالأوامر في غيبة البرلمان (الفرع الأول)، و في ذات الإطار نبحث عن القيود القانونية الواردة على سلطات رئيس الجمهورية في إستعمال الأوامر (الفرع الثاني).

## الفرع الأول

### شروط التشريع بالأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي إنعقاد البرلمان

الأوامر تعد بمثابة تشريع أصيل يصدره رئيس الجمهورية دون حاجة إلى إسناد إلى تشريع قائم، تتضمن أحكام مبتدئة تستمد مصدرها من أحكام الدستور مباشرة ، و تختلف الدساتير من دولة إلى أخرى و ذلك بطبيعة الحال حسب نوعية و طبيعة النظام السياسي السائد في كل دولة في إسناد سلطة التشريع عن طريق الأوامر.

والمشرع الدستوري الجزائري حرص منذ أول دستور له على إعطاء سلطة التشريع عن طريق الأوامر لرئيس الجمهورية ضمن أحكام و نصوص الدساتير المتتالية.

فأساس و مصدر إسناد سلطة التشريع عن طريق الأوامر لرئيس الجمهورية موجود في صلب و أحكام نصوص الدستور منها تستمد أساسها الدستوري.

المادة (124) من دستور 1996 أسندت سلطة التشريع عن طريق الأوامر لرئيس الجمهورية بإعتباره حامي الدستور و الضامن لإستمرارية مؤسسات الدولة .

فرئيس الجمهورية هو صاحب الإختصاص المطلق والمنفرد في ممارسة سلطة التشريع عن طريق الأوامر و ذلك طبقا للمادة (124) التي تنص : " **لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان.....**"

وعلى ما يبدو من ظاهر هذه المادة أن المشرع الدستوري أخذ بما توصل إليه غالبية فقه القانون الدستوري، و ما كرسه المؤسس الدستوري من أن حق إصدار الأوامر ثابت لرئيس الجمهورية وحده بحيث لا يجوز لغيره، إضافة إلى ذلك لم ينص الدستور صراحة على جواز تفويض هذه السلطة، لذلك لا يجوز التفويض إلا من حيث يبيحه المشرع صراحة، لذلك جعل إصدارها منوط بأعلى جهاز على رأس السلطة التنفيذية و هو رئيس الجمهورية .

إلا أن رئيس الجمهورية ليس حر في التشريع بالأوامر، حيث يستفاد من نص المادة (124) من الدستور أنه لكي يتمكن رئيس الجمهورية من ممارسة الإختصاص التشريعي بواسطة الأوامر، فإنه لا بد من توافر شروط معينة، هذه الشروط جاء النص على بعضها بطريقة صريحة، و الأمر يتعلق بالإطار الزمني المسموح خلاله لرئيس الجمهورية للتشريع عن طريق الأوامر، المتمثل في شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان (أولا)، أما البعض الآخر من الشروط فيستفاد ضمنا بالنظر

إلى أن التشريع كقاعدة عامة هو من إختصاص السلطة التشريعية، فهذا يفترض أن تدخل السلطة التنفيذية في المجال المخصص للبرلمان لا يكون إلا إستثناءا، هذا الإستثناء تترجمه حالة الضرورة (ثانيا).

**أولا: الشرط المتعلق بالزمن.**

لقد حددت المادة (124) من الدستور الجزائري لعام 1996 هذا الشرط بطريقة صريحة و حصرته في حالتين، فلكي يتمكن رئيس الجمهورية من التدخل في المجال المخصص للسلطة التشريعية لابد أن يكون المجلس الشعبي الوطني شاغرا (I)، أو أن يتم فيما بين دورتي إنعقاد البرلمان (II)، و يترتب على هذان القيدان أن التشريع بالأوامر خارج الإطار الزمني المحدد يعد إعتداءا على السلطة التشريعية ومخالفا للدستور.

**I - إستعمال الأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني.**

هذا الشرط لم يكن منصوص عليه في ظل دستور 1976، حيث إقتصر حق رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر فيما بين دورة و أخرى للمجلس الشعبي الوطني[1].

إلا أنه مع صدور دستور 1996 إستحدث حالة جديدة في نص المادة (124) الفقرة الأولى، و هي حالة شغور المجلس الشعبي الوطني بقولها : " **لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني**......".

إن حالة الشغور حسب المادة (124) الفقرة الأولى بمفهومها الواسع هي غياب البرلمان و تعطيل الحياة البرلمانية لسبب أو لآخر.

فالبرلمان هو الهيئة التشريعية الأصيلة غير موجودة، وكنتيجة حتمية لسبب غيابها فالحياة النيابية معطلة فلابد من سلطة تتولى التشريع و تحل محل السلطة التشريعية لأداء الوظيفة التشريعية، وأن هذه السلطة عادة ماتكون رئيس الجمهورية كعضو تشريعي أصيل مستمد إختصاصه مباشرة من الدستور دون تفويض أو إذن مسبق من المجلس الشعبي الوطني، وهذا خلافا لرئيس الجمهورية في ظل أحكام دستور 1963 و في ظل أحكام الدستور الفرنسي لعام 1958، أين يمارس في كل منهما هذا الإختصاص في ظل تفويض مؤقت و محدد الغاية.

لذلك ضمن المشرع الدستوري في المادة (124) عبارة "....**.شغور المجلس الشعبي الوطني**...." فهو بذلك يجعل من شغور المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة مبررا لتطبيق المادة المذكورة، إلا أن النص لم يحدد حالات شغور المجلس الشعبي الوطني، رغم أن هذه الحالات محددة على سبيل الحصر و بصورة لا تقبل الخلاف و تتمثل في الآتي:

-**فترة مابين الفترتين التشريعيتين**: و هي الفترة مابين إنتهاء الفترة التشريعية للمجلس و إنتهاء مدته الطبيعية، وإنتخاب مجلس جديد ، و هو ما تضمنته المادة (113) من الدستور[1].

---

[1] - المادة **153** من دستور **1976** .

- **فترة حل المجلس الشعبي الوطني**: يعرف الحل بأنه : " قيام السلطة التنفيذية بإنهاء مدة المجلس النيابي قبل النهاية الطبيعية للفصل التشريعي أي هو الإنتهاء المبستر أو المعجل للفصل التشريعي " [2]، و يدخل ضمن شغور المجلس الشعبي الوطني فترة حله ، والحل قد يكون رئاسيا، فمن المقرر أن رئيس الجمهورية يملك حق حل المجلس الشعبي الوطني طبقا للمادة (129) من الدستور[3] بعد إستشارة كل من رئيسي غرفتي البرلمان ورئيس الحكومة، على أن تجري الإنتخابات التشريعية الجديدة في أجل أقصاه ثلاثة أشهر، كما يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ إلى حل المجلس الشعبي الوطني في حالة رفضه التصويت بالثقة التي ينجر عنه إستقالة الحكومة و هذا ماتضمنته المادة (84) الفقرة 05 و 06 من الدستور [4].

ويدخل أيضا ضمن الحل، الحل الوجوبي للبرلمان طبقا للمادة (82) الفقرة الأولى من الدستور[5] والتي أشارت إلى الحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني في حالة رفض المصادقة على برنامج الحكومة للمرة الثانية.

هذه هي الحالات التي يعتبر فيها المجلس الشعبي الوطني في حالة شغور في حكم المادة (124) والتي يستطيع فيها رئيس الجمهورية التشريع بأوامر.

إن إستحداث المشرع الدستوري في ظل دستور 1996 حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، راجع إلى إستخلاص العبر و لتفادي حالات الفراغ الدستوري مثل ماعاشته الجزائر سنة 1991 أين تزامنت إستقالة رئيس الجمهورية مع حل المجلس الشعبي الوطني.

كما أن إستحداث هذه الحالة يعتبر أسلوب وقائي لما يحدث أثناء الممارسة السياسية خاصة في ظل التعددية الحزبية بين الحكومة و البرلمان ، أين يترتب عليه حل المجلس الشعبي الوطني – و كما سبقت الإشارة إليه – سواء كان ذلك من طرف رئيس الجمهورية مباشرة ، أو الحل الوجوبي في حالة عدم

---

[1]- تنص المادة **113** من دستور **1996** على مايلي:

"تبتدئ الفترة التشريعية وجوبا في اليوم العاشر الموالي لتاريخ إنتخاب المجلس الشعبي الوطني تحت رئاسة أكثر النواب سنا،و بمساعدة أصغر نائبين منهم"

[2]- بشير علي محمد الباز . حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة . الإسكندرية : دار الجامعة الجديدة للنشر . **2004** .ص **58** .

[3]- تنص المادة **129** من دستور **1996** على مايلي :

" يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني ،أو إجراء إنتخابات تشريعية قبل أوانها ، بعد إستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة ،و رئيس الحكومة، و تجري الإنتخابات في أجل أقصاه ثلاثة **(3)** أشهر "

[4]- تنص المادة **84** فقرة **05** و **06** من دستور **1996** على مايلي:

" لرئيس الحكومة أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة ،و في حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم رئيس الحكومة إستقالة حكومته.

في هذه الحالة يمكن رئيس الجمهورية أن يلجأ قبل قبول الإستقالة إلى أحكام المادة **129** أدناه "

[5]- تنص المادة **82** فقرة **01** من دستور **1996** على مايلي :

" إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا "

المصادقة على برنامج الحكومة للمرة الثانية، و أخيرا في حالة رفض المجلس الشعبي الوطني التصويت بالثقة الذي ينجر عنه إستقالة الحكومة، و في هذه الحالة يلجأ رئيس الجمهورية قبل قبول الإستقالة إلى حل المجلس الشعبي الوطني.

إلا أن السؤال الذي يمكن طرحه في هذا الصدد، بما أن المشرع الدستوري قصر حالة الشغور على المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، هل بإمكان مجلس الأمة بإعتباره يتصف بالديمومة والإستمرار أن يحل محل المجلس الشعبي الوطني في أداء الوظيفة التشريعية عوضا عن رئيس الجمهورية ؟.

الدستور لم ينظم و لم يخول طبقا للمادة (120) من الدستور صلاحية مجلس الأمة في النظر في النص المعروض عليه من طرف الحكومة، و إنما المادة (120) خولت لمجلس الأمة صلاحية مناقشة النص المعروض عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني، فمجلس الأمة يقوم بمناقشة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني[1] .

إن إحلال رئيس الجمهورية محل البرلمان في أداء الوظيفة التشريعية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، و في ظل أحكام المراجعة الدستورية لعام 1996 إختصاص غير مفوض و مطلق يمارسه رئيس الجمهورية بصفة كاملة و منفردة، و في فترة غياب البرلمان، و أن هذا الأخير هو وضع مؤقت يزول أثره بزوال السبب و علة شغور المجلس الشعبي الوطني، و ينقضي حق رئيس الجمهورية في إصدار الأوامر في هذه الحالة لإنعدام أساسها و مبررها، مادامت الحياة البرلمانية عادت إلى حالتها الطبيعية المعتادة.

**II - إستعمال الأوامر فيما بين دورتي إنعقاد البرلمان.**

تنص المادة (124) من دستور 1996 الفقرة الأولى منها على أن : " **لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في ..... أو فيما بين دورتي البرلمان.....**"

من خلال النص يتضح أن رئيس الجمهورية ينعقد له إختصاص كامل لممارسة الوظيفة التشريعية لفترة معينة تمثل الفترات الفاصلة لدورات إنعقاد البرلمان .

تعرف فترة مابين أدوار الإنعقاد بأنها فترة العطلة السنوية التي تتخلل دورتي إنعقاد أحدهما إنتهى و الآخر قادم لنفس المجلس[2]، كما يشمل هذا العنصر أيضا الفترة الواقعة بين دورتي إنعقاد غير عادي[3] .

إن ممارسة الوظيفة التشريعية من قبل رئيس الجمهورية بين دورتي البرلمان لا يمكن إعتبارها ظاهرة

---

[1] - تنص المادة 120 فقرة 03 من دستور 1996 على مايلي:

"يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني و يصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع (¾) أعضائه "

[2] - سليمان محمد الطماوي . النظرية العامة للقرارات الإدارية ( دراسة مقارنة ). القاهرة :دار الفكر العربي . 1977 .ص 514 و مابعدها.

[3] - عمر حلمي فهمي . الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي و البرلماني (دراسة مقارنة ) .الطبعة الأولى . القاهرة: دار الفكر العربي .1980 . ص 374- 375 .

إستثنائية قليلة الحدوث و الوقوع، بل أننا إذا أخذنا بعين الإعتبار الزمن كمقياس فإننا نكتشف أن البرلمان يعقد دورتين في السنة دورة في الخريف و أخرى في الربيع، و أن مدة كل دورة لا تتجاوز أربعة أشهر كما يمكن للبرلمان أن يجتمع في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، أو أن يجتمع بإستدعاء من رئيس الحكومة و ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني[1] ، و بالتالي فإذا كان للبرلمان الإختصاص بالوظيفة التشريعية خلال ثمانية أشهرمن السنة، فإن لرئيس الجمهورية نفس هذا الإختصاص خلال أربعة أشهر في السنة على الأقل، هذا إذا إعتبرنا أن البرلمان يقضي أربعة أشهر كاملة في الإنعقاد بمناسبة كل دورة، و هو أمر قليل الحدوث لأن دورات البرلمان كثيرا ما تكون قصيرة من حيث إستغراقها، و لا تتجاوز الأربعة أشهر المعلن عنها في الدستور، فالبرلمان لا يكون مجتمعا طيلة الأربعة أشهر فهناك أيام الراحة الأسبوعية التي لا يجتمع فيها البرلمان إما لكثرة أعماله، فيمنح النواب قدرا من الراحة لإستعادة نشاطهم، إلى جانب العطل الأخرى مما يقلل من المدة التي تستغرقها الدورة خاصة إذا قلت المشاريع و الإقتراحات وما ينتج عن ذلك من تخفيف في أعمال البرلمان وبالتالي تقليص دورته[2].

وإعتبارا لذلك فإن فترة إختصاص رئيس الجمهورية التشريعي تعتبر محدودة بمدة معينة و هي أربعة أشهر المتبقية من السنة التشريعية و الخارجة عن نطاق الفترتين التشريعيتين العاديتين، وإختصاص أصيل و كامل و منفرد و جزء لا يتجزأ من الجهاز التشريعي المتكون من البرلمان و رئيس الجمهورية معا.

غير أن التساؤل الذي يطرح في هذا الصدد، حول ما إذا كانت مدة تأجيل إنعقاد البرلمان تعتبر حالة من حالات بين دورتي البرلمان ؟

إن الرأي الراجح في الفقه يذهب إلى إعتبار أن فترة تأجيل إنعقاد البرلمان لا تعد واقعة بين أدوار الإنعقاد ومن تم لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يتدخل في المجال المخصص للسلطة التشريعية، و يفسر ذلك أن هذه الفترة تقتطع دورة إنعقاد البرلمان، و حين يعود هذا الأخير إلى الإنعقاد من جديد فإنه يستكمل الدورة نفسها التي قطعت و لا تعتبر في حالة إنعقاد جديد بل يطيل دورته مدة مساوية لمدة التأجيل[3].

أما فيما يخص كيفية ممارسة الوظيفة التشريعية من قبل رئيس الجمهورية، فإنها تتمثل أساسا في أنه فيما بين دورتي البرلمان يتولى رئيس الجمهورية إصدار أوامر لها صفة القانون، و يتم العمل بها و تنفيذها فتنشئ الإلتزامات و المراكز القانونية و تحدث التغيرات في المجتمع على مستوى هيئاته و مؤسساته

---

[1]- تنص المادة **118** من دستور **1996** على مايلي :

" يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين كل سنة ،و مدة كل دورة هي أربعة أشهر على الأقل ،و يمكن أن يجتمع في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، و يمكن كذلك أن يجتمع بإستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من رئيس الحكومة أو بطلب من **3/2** أعضاء المجلس الشعبي الوطني"

[2]- سعيد بوالشعير . مرجع سابق . ص **350 – 354** .

[3]- مراد بدران . ((الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة **124** من الدستور –النظام القانوني للأوامر -)). مجلة إدارة . المدرسة الوطنية للإدارة .العدد **02** . **2000** . ص **15** .

- بدرية جاسر الصباح . ((التشريع الحكومي في الكويت {حالاته، قيوده، خضوعه لرقابة المحكمة الدستورية })). مجلة الحقوق . كلية الحقوق جامعة الكويت . السنة **19** . العدد **02** .**1995** .ص **32** .

وأفراده ، وبعد ذلك يتوجه الرئيس إلى البرلمان عملا بأحكام المادة (124) من الدستور[1] طالبا منه الموافقة كليا على هذه الأوامر بدون أي نقاش لا على مستوى اللجان و لا على مستوى الجلسات العامة.
تعتبر موافقة البرلمان على الأوامر التشريعية لرئيس الجمهورية مكتسبة لأنه، ليس في الإمكان العدول عنها أو رفضها من قبل البرلمان بعد أن دخلت حيز التنفيذ و العمل و السريان، و بعدما أنتجته وما ترتب عليها من مراكز قانونية و تغيرات في المجتمع على مستوى هيئاته و أفراده، و هو أمر يمكن تصوره بصعوبة شديدة نظرا لما يترتب عليها من أثار، و نظرا لما يتمتع به رئيس الجمهورية من سلطات و وسائل إتجاه البرلمان تجعل هذا الأخير في مركز لا يمكنه من مجابهة الرئيس، و إن فعل فإن للرئيس السلطة المطلقة في حله أو الإستغناء عنه بالتوجه إلى الشعب مباشرة.

**ثانيا: شرط الضرورة.**

تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات تختص كل سلطة بالوظيفة المسندة إليها دستوريا ، لكن لإعتبارات عملية تناولت الدساتير حالة الضرورة و أعدتها كشرط لتدخل السلطة التنفيذية في التشريع بدلا من البرلمان مع ضرورة إخضاع هذه الصلاحية للموافقة البرلمانية.
يعتبر التشريع بواسطة الأوامر من الناحية النظرية إجراءا إستثنائيا ، ذلك أن المشرع الأصلي هو البرلمان ، و تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات يتوجب أن تختص كل سلطة بوظيفة محددة ، لكن و لإعتبارات عملية التي قد تمر بها أية دولة حتى و لو لم تصل في جسامتها إلى الحالة الإستثنائية – كما سيأتي لاحقا – تعمل الدساتير على النص على الإستثناء تطبيقا لمبدأ الشرعية مع الإختلاف بين دستور و آخر سواء بين أنظمة سياسية مختلفة أو في ظل نظام سياسي واحد ، و الإختلاف لا يعود إلى التنصيص على هذا الأسلوب الإستثنائي في التشريع و لكن إلى الشروط والحدود التي تجعل منه فعلا إجراءا إستثنائيا .
لذلك و على سبيل المثال إذا كان الدستور الجزائري لسنة 1963 نص على هذا الأسلوب من التشريع إلا أنه إشترط فيه التفويض، مما يجعل من البرلمان صاحب الإختصاص في تحديد مدى توافر الضرورة التي من أجلها طلب رئيس الجمهورية منحه الحق في التشريع عن طريق الأوامر، على غرار الدستور الفرنسي لسنة 1958.
فوفقا لنص المادة (38)[2] من الدستور الفرنسي لسنة 1958، يجوز للحكومة أن تطلب من البرلمان

---

[1] - تنص المادة 124 فقرة 02 ،03 من دستور 1996 على مايلي :
" يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي إتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها .
تعد لاغيه الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان "

[2] - تنص المادة 38 من الدستور الفرنسي لعام 1958 على مايلي :

**" Le gouvernement peut . pour l'exécution de son programme demander au parlement l'autorisation de prendre par ordonnances . pendant un délai limite des mesures qui sont normalement du domaine de la loi "**

الترخيص لها بإصدار الأوامر في مجال من المجالات المخصصة للقانون و بهدف تنفيذ برنامجها، و يستوي أن يكون تنفيذ هذا البرنامج في الظروف العادية أو في الظروف الإستثنائية، و ذلك لعدم إشتراط نص المادة (38) من الدستور الفرنسي لسنة 1958 إستعمال هذا التفويض في ظروف إستثنائية تستدعي هذا التفويض و يقدرها البرلمان بنفسه، بل أنه أشار فقط إلى الحاجة إلى تنفيذ الحكومة لبرنامجها[1]، مما جعل الفقه الفرنسي ينتقد عدم ذكر المشرع الدستوري الفرنسي في هذا النص على حالة الضرورة أو الظروف الإستثنائية كشرط للتفويض التشريعي، و ذلك لإتساع عبارة برنامج الحكومة الواردة بهذا النص لمعان و تفسيرات غير محددة، و أنها تستهدف بذلك جعل التفويض التشريعي أسلوبا عاديا لمباشرة السلطة التشريعية[2] .

ولذلك إتفق الفقه الفرنسي [3]على أنه رغم عدم النص على وجوب توافر الظروف الإستثنائية لممارسة الحكومة للتفويض التشريعي، فإن الروح العامة للدستور تفرض على البرلمان ألا يتنازل عن إختصاصه إلا في حالة الضرورة.

ومن تم فإن أقل مايمكن تطلبه للجوء إلى تطبيق المادة (38) أن تكون هناك ظروف غير عادية لا يمكن لسبب أو لأخر مواجهتها بواسطة البرلمان نفسه، إما للإستعجال في إتخاذ بعض الإجراءات أو لعدم توصل الأغلبية البرلمانية إلى إتخاذ قرار بشأنها لأسباب سياسية، كما أن الأعمال التحضيرية لدستور 1958 توضح بجلاء أن المشرع الدستوري أثناء مناقشات اللجنة الإستشارية الدستورية قد إتجه إلى إعتبار هذه المادة وضعت لمواجهة فترات الأزمة، و لذلك لابد من وجود مبررات قوية لإمكانية اللجوء إليها .

على أن يرجع تقدير هذه الصعوبات و الأزمات للبرلمان صاحب الإختصاص الأصيل في ميدان التشريع و ليس للحكومة، و ذلك حتى لا يصبح التفويض التشريعي أمرا عاديا و إعتبار البرلمان في إجازة، و تصبح بالتالي حرة في مباشرة الإختصاص التشريعي عندما ترى ذلك و في أي وقت تشاء[4].

أما بالنسبة لدستور 1996 و نظرا للإختلاف الجوهري بين المادة (124) و المادة (38) من دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة، حيث أن المادة (124) لم تخول لرئيس الحكومة إتخاذ الأوامر و إنما أسندت هذه الصلاحية لرئيس الجمهورية، كما أنها لم تربط صلاحية إتخاد الأوامر بضرورة تنفيذ البرنامج الحكومي، و لم تفرض على صاحب سلطة الأوامر طلب ترخيص برلماني مسبق، فإن فكرة الضرورة تقتضي عدم تمكن التشريعات القائمة من مواجهة الأوضاع الغير طبيعية التي ظهرت [5]

---

[1]- **Maurice Duverger . <u>Institutions politiques et droit constitutionnel</u>. Paris : Presse universitaires de France .1973 . p 112.**

[2]- **عبد العظيم عبد السلام . مرجع سابق . ص 108 .**

[3]- **Pierre pactat. Op- cit .p 55**

[4]- **عبد العظيم عبد السلام .مرجع سابق . ص 108 .**

[5] - **مراد بدران .مرجع سابق . ص 20.**

أو بعبارة أخرى وجود حاجة ملحة لتنظيم موضوع معين عن طريق الأوامر بسبب عدم إمكانية إجتماع صاحب الإختصاص الأصيل للتشريع البرلماني، أو بسبب بطئ إجراءات التشريع البرلماني عند دورات البرلمان.

ويرجع تقدير حالة الضرورة إلى رئيس الجمهورية، و إذا كان من الناحية العملية غير مجبر على تبرير فكرة الضرورة و لاسيما أن النص الدستوري لا يلزمه بذلك، بل أنه يخول له سلطة اللجوء إلى سن الأوامر دون طلب مسبق منه إلى البرلمان، الأمر الذي يجعل البرلمان أمام الأمر الواقع .

وفي إعتقادنا أن لجوء رئيس الجمهورية إلى التشريع عن طريق الأوامر ليس سببه فكرة الضرورة، وإنما من أجل تنفيذ رئيس الجمهورية وعوده الإنتخابية، أو من أجل تمرير نص محل معارضة شديدة بين الجهاز التنفيذي و التشريعي، مثل تصور رئيس الجمهورية للتغيرات في المجال الإقتصادي التي شكلت نزاعا حادا في السلطة، و لجوئه إلى آلية الأوامر للتشريع في مجال النقد والقرض و في مجال ترقية الإستثمار [1] .

## الفرع الثاني

## القيود القانونية الواردة على سلطات رئيس الجمهورية في إستعمال الأوامر

تستند سلطة رئيس الجمهورية في إصدار الأوامر التشريعية في دستور 1996 إلى نص المادة (124) وحرصا من المشرع الدستوري على إعتبار الأوامر في حقيقتها ممارسة للإختصاص التشريعي، و بالتالي تمثل إعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات ( إختصاص إستثنائي )، فقد عمل على تقييدها بقيود تتضمن عدم إساءة إستعمال هذه السلطات و ما قد ينجم عنها من مساس بحقوق و حريات الأفراد.

وطبقا لنص المادة (124) يمكن إستخلاص القيود الواردة على رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر وتحديدها فيما يلي :

- أن تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء و هو إجراء إعلامي (أولا).
- أن تعرض على البرلمان في أول دورة مقبلة له للموافقة عليها و هو إجراء شكلي (ثانيا).

**أولا: إتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء.**

يشكل مجلس الوزراء الإطار الأمثل لمناقشة المواضيع الأساسية و الهامة التي تهم الأمة، و إتخاذ القرارات المناسبة المعتمدة على مبدأ القيادة الجماعية بقيادة رئيس الجمهورية[2].

---

[1]- الأمر رقم **2001/01** المؤرخ في **04** ذو الحجة عام **1421** الموافق لـــ **27** فيفري **2001** يعدل و يتمم قانون **10/90** المؤرخ في **19** رمضان **1410** الموافق لـــ **14** أفريل **1990** و المتعلق بالنقد و القرض.الجريدة الرسمية العدد **14** المؤرخة في **28** فيفري **2001** . ص **02** و مايليها .

- الأمر رقم **2001/03** المؤرخ في **01** جمادى الثانية **1422** الموافق لـــ **20** أوت **2001** المتعلق بترقية الإستثمار الموافق عليه بقانون **2001/16** المؤرخ في **04** شعبان **1422** الموافق لـــ **21** أكتوبر **2001** .الجريدة الرسمية عدد **62** مؤرخة في **24** أكتوبر **2001**. ص **03**.

[2]- سعيد بوالشعير . النظام السياسي الجزائري . الطبعة الثانية . الجزائر : دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع . **1993** .ص **242** .

والحقيقة أن جهاز مجلس الوزراء تعود نشأته واقعيا و ليس دستوريا إلى مابعد الإستقلال ، فقد جرى العمل على تسمية رئيس الحكومة المعين من قبل المجلس الوطني التأسيسي بموجب القانون الدستوري الصادر في 26 سبتمبر 1962 " برئيس مجلس الوزراء "[1] ، لكن هذه التسمية لا نجد لها أثر في دستور 1963 إلا مانص عليه في المادة (58) المتعلقة بالأوامر [2]، بخلاف ذلك لم يتعرض لهدا الجهاز في غيره من النصوص لتبيان ما إذا كان مجال تدخله يتعدى مجال ماسبق أي الأوامر التشريعية، فضلا عن كونه لم يوضح لنا مدى سلطاته و كيف تتم المناقشة فيه، هل يكتفي بالمناقشة ؟ أم أنه جهاز مداولة ؟ وما مكانة رئيس الجمهورية فيه؟.

لكن بظهور أمر 10 جويلية 1965 ظهر مجلس الوزراء كجهاز قانوني يمارس سلطاته و صلاحياته بتفويض من مجلس الثورة .

وقد أبقي على جهاز مجلس الوزراء في دستور 1976 في المادة (111) الفقرة الثامنة ،أما في غير ذلك لا نجد أي مادة تتكلم عن مجلس الوزراء و خاصة في المجال الإستشاري ،حيث لا يظهر مجلس الوزراء لأن دستور 1976 يستعمل كلمة " حكومة "[3]، و إذا كان رئيس الجمهورية طبقا للمادة (104) و المادة (114) هو الذي يطلع بقيادة الوظيفة التنفيذية و يقود الحكومة، فإن مهام مجلس الوزراء كانت محدودة.

أما في ظل دستور 1989 و في إطار التعددية الحزبية التي باشرتها الجزائر و التي سمحت بوجود ثنائية تنفيذية، حيث نجد إلى جانب رئيس الجمهورية رئيس الحكومة منبثق من الأغلبية البرلمانية، مما أصبح لمجلس الوزراء دور هام في التنسيق و العمل سوية، و قد نص على مجلس الوزراء في مواد عديدة مما يبين أهمية هذا المجلس في ظل التعددية الحزبية[4].

وهذا ماكرسه التعديل الدستوري الأخير الذي جاء به دستور 1996، حيث نص على مجلس الوزراء في الكثير من المواد [5]، بماحدى بنا إلى القول أننا أمام هيئة هامة يترأسها رئيس الجمهورية طبقا للمادة (77) الفقرة الرابعة، إلا أننا إذا كنا قد خلصنا في المبحث الأول أن رئيس الحمهورية وحده له الحق في إستعمال الأوامر بدون إشراك أية سلطة حتى و لو كان الشريك الثاني و المسؤول الثاني في جهاز السلطة التنفيذية، ثم نجد أن المشرع ينص في المادة (124) في فقرتها الأخيرة على أن الأوامر تتخذ في مجلس الوزراء ، يجعلنا نتساءل عن دور مجلس الوزراء عند إتخاذ رئيس الجمهورية للأوامر ؟

---

[1]- حيث وافق المجلس على تعيين رئيس الحكومة أحمد بن بلة بتاريخ 26 /09 /1962 و سمي برئيس مجلس الوزراء ،و الذي تولى تعيين أعضاء حكومته في 09/27 /1962 بموجب مرسوم و قدم برنامجه بتاريخ 1962/09/28 و نال ثقة المجلس التأسيسي في اليوم الموالي.

[2]- تنص المادة 58 من دستور 1963 على مايلي : "......أوامر تشريعية تتخذ في مجلس الوزراء ".

[3]- إستعمل المشرع كلمة حكومة في المواد التي تنص على الظروف الإستثنائية ،المواد 119 ،120، 122 من دستور 1976 .

[4]- المادة :74 الفقرة الرابعة، المادة 89، المادة 113 من دستور 1989 .

[5]- جاء في العديد من المواد كالمادة 78 الفقرة الثالثة ،المادة 76 الفقرة الثانية ، المادة 93 الفقرة الثانية ، المادة 94، المادة 95، المادة 119 الفقرة الثالثة ، المادة 124 .

أو بتعبير آخر، ألا يوجد تناقض – كما سبقت الإشارة إليه – أن رئيس الجمهورية يمارس هذا الحق بصفة أصلية و بدون تفويض من البرلمان، و بدون أن يفوض هو هذا الحق طبقا للمادة (87) ثم يطلب منه إتخاذ الأوامر في هيئة جماعية ألا و هي مجلس الوزراء؟.

وهل لمجلس الوزراء دور إيجابي أو سلبي عند إتخاذ رئيس الجمهورية للأوامر؟.

ماهو الدور الحقيقي لأعضاء مجلس الوزراء عند إتخاذ رئيس الجمهورية للأوامر؟.

ماهي علاقة رئيس الجمهورية بمجلس الوزراء ؟.

**I - هيمنة رئيس الجمهورية على مجلس الوزراء .**

إذا كانت طبيعة النظام البرلماني من ناحية و طريقة إختيار رئيس الجمهورية من ناحية أخرى كانتا من الأسباب التي ساهمت في فاعلية إختصاص رئيس الجمهورية أو سلبية إختصاصه، إلا أن الرئيس في هذا النظام لم يكن بوسعه ممارسة أو مباشرة سلطاته دون المشاركة الفعلية للوزراء، فقراءة طبيعة النظام البرلماني بدعائمه المعروفة تؤكد أن الرئيس يتحكم بمشورة وزرائه الذين يستندون إلى أغلبية برلمانية، و هو ماينقل السلطة الفعلية من يد الرئيس إلى الوزراة المسؤولة أمام البرلمان .

أما في النظام الرئاسي حيث رئيس الجمهورية يظهر متمتعا بإستقلالية أكثر مما يحول وزرائه إلى مجرد مساعدين له.

لكن بالنسبة لدستور1996، فلا هو بدستور برلماني و لا هو بدستور رئاسي ، فقد جعل الدستور من رئيس الجمهورية الطرف الأساسي المتفوق و المهيمن في إختصاصاته على الطرف الثاني وهي الحكومة، و تتألف هذه الأخيرة من رئيس الحكومة ووزرائه، و الذين يشكلون مع رئيس الجمهورية مايسمى بمجلس الوزراء بقيادته.

إن تفوق و هيمنة رئيس الجمهورية على مجلس الوزراء تتجلى من خلال رئاسة رئيس الجمهورية لمجلس الوزراء، و هي سلطة شخصية لرئيس الجمهورية لا يمكنه تفويضها، بالإضافة إلى تدخله في أعمال مجلس الوزراء، و إستعمال النقد سواءا كان النقد إيجابيا أم سلبيا بإعتباره ممثل للشعب و حاميا للدستور و بإعتباره منتخبا على أساس برنامج معين من الأغلبية و بالإقتراع المباشر و السري .

و هيمنة رئيس الجمهورية لا تكتمل فقط من خلال رئاسته لهذا المجلس و التدخل في أعماله، بل أن أعضاء مجلس الوزراء هم تابعين لرئيس الجمهورية من حيث التعيين و العزل (1) و رئيس الجمهورية يستحوذ على سلطة القرار و سلطة التوقيع في هذا المجلس (2).

**1- تعيين و إنهاء مهام أعضاء مجلس الوزراء .**

خولت المادتان (77 فقرة 05 [1] و المادة 79 فقرة 01 [2] ) رئيس الجمهورية حق تعيين وعزل رئيس الحكومة، و أيضا تعيين أعضاء الحكومة.

وتعيين رئيس الحكومة هو صلاحية دستورية غير قابلة للتفويض يملكها رئيس الجمهورية طبقا لنص الفقرة الخامسة من المادة (77) من الدستور، التي لم تتضمن شروطا أو قيودا قانونية أو إستشارات مسبقة مما يجعلها سلطة تقديرية في يد رئيس الجمهورية، كما أن عدم التولية البرلمانية يحرره أكثر و يجعل من سلطته ذات طابع غير مقيد .

فحرية تعيين وعزل رئيس الحكومة متروكة لرئيس الجمهورية، و بالتالي ليس له حاجة لا إلى إقتراح ولا إلى تصريح و لا حتى إلى إستشارة هيئة ما، و هي سلطة شخصية طبقا للمادة (87) التي جعلت من سلطة التعيين و العزل سلطة شخصية لرئيس الجمهورية لا يجوز تفويضها.

ولأن كان الأمر يبدو مطلقا على المستوى القانوني، فإنه على الصعيد السياسي غير ذلك، فنظام التعددية الحزبية المعلن في دستور1989 ألقى بضلاله على عمل المؤسسات الدستورية والعلاقة فيما بينها، وتطبيقا لذلك أصبح شرط الإنتماء السياسي لرئيس الحكومة واقعا لامناص منه كونه يكرس مبدأ التداول على السلطة، و يمكن الأغلبية في البرلمان من أن تمارس السلطة في ظل نظام سياسي يأخذ بمبدأ مسؤولية الحكومة أمام البرلمان.

وعلى هذا الأساس فإن إختيار رئيس الحكومة تراعى فيه الوضعية البرلمانية التي أسفرت عنها الإنتخابات التشريعية من أغلبية مطابقة للأغلبية الرئاسية أو أغلبية معارضة لها، و هو مادعا بعض الفقه إلى القول بأن الإنتخابات التشريعية تعتبر دورا ثالثا من الإنتخابات الرئاسية [3].

غير أن رئيس الجمهورية غير مقيد بالأغلبية البرلمانية و الواقع العملي أثبت ذلك[4].

ضف إلى ذلك أن رئيس الحكومة لا يتمتع بإستقلالية في مواجهة رئيس الجمهورية، فهو يتحصل على سلطاته منه شخصيا، و هو مسؤول أمامه، فبتفحصنا للمواد (71 إلى 84) ، المواد (135 إلى 137) من دستور 1996 تجعلنا نعتقد أن هذا النوع من المسؤولية غير موجود، و لكن هذا غير صحيح بالنظر إلى المادة (77) الفقرة الخامسة أين رئيس الجمهورية هو الذي يعين رئيس الحكومة و ينهي

---

[1]- تنص المادة 77 فقرة 05 من دستور 1996 على مايلي :" يعين رئيس الحكومة و ينهي مهامه ".

[2]- تنص المادة 79 فقرة 01 من دستور 1996 على مايلي :" يقدم رئيس الحكومة أعضاء حكومته الذين إختارهم لرئيس الجمهورية الذي يعينهم"

[3]- راضية شيبوتي .مرجع سابق .ص 49 .

[4]- على سبيل المثال تعيين رئيس الجمهورية السيد أحمد بن بيتور كرئيس للحكومة ،و هو لا ينتمي لأغلبية برلمانية يوكد حرية رئيس الجمهورية في تعيين رئيس الحكومة حتى و لو كان خارج الأغلبية .

مرسوم رقم 299/99 مؤرخ في 23 ديسمبر 1999 يتضمن تعيين الحكومة.

جريدة رسمية عدد 93 ص 05 المؤرخة في 26 ديسمبر 1999.

مهامه، فسكوت الدستور حول شروط و إجراءات مسؤولية رئيس الحكومة لا يمكن تفسيرها إلا بإعتبارها سلطة تقديرية متروكة لرئيس الجمهورية، و الذي غير محدد لا بالوقت و لابأي شرط إلا شرط التوقيع على مرسوم التعيين و العزل.

بالنسبة لإختيار أعضاء الحكومة، فالدستور صريح حول مسألة تكوين الحكومة والذي لا يطرح أي إشكال، خاصة و أن المادة (79) نصت على أن رئيس الحكومة يختار أعضاء حكومته الذين يقدمهم لرئيس الجمهورية الذي يعينهم بمرسوم .

إلا أن رئيس الحكومة لا يتمتع بإستقلالية في تعيين حكومته، حيث أن رئيس الجمهورية هو حر في تعيين أعضاء الحكومة عن طريق مراسيم التعيين، فله سلطة النظر في تشكيلة الحكومة بالتشاور مع رئيس حكومته، لكن قد يتعدى على رئيس الحكومة و يعين وزير أو وزراء دون إرادة هذا الأخير [1] و يعزلهم دون إستشارة رئيس الحكومة[2] ، و خاصة فيما يتعلق بالنطاقين الخاصين برئيس الجمهورية ألا و هما وزارة الدفاع الوطني ووزارة الخارجية.

فالدستور لايقيد رئيس الجمهورية بأي قيد فيما يخص تعيين و عزل رئيس الحكومة، و تعيين و عزل أعضاء الحكومة بإعتبارهم منفذين لبرنامج الرئيس السياسي و الإقتصادي و الإجتماعي، فسلطة التعيين والعزل هي سلطة شخصية لرئيس الجمهورية تطبيقا للمادة (87) من الدستور[3].

إذا نخلص أن سلطة التعيين و العزل هي سلطة شخصية وخاصة برئيس الجمهورية، و أيضا مرسوم التعيين و العزل غير قابل لأي طعن، و من جهة أخرى المجلس الدستوري هو المختص بالنظر في دستورية المرسوم الرئاسي طبقا للمادة (166)، لا الحكومة ولا الوزراء يمكنهم إخطار المجلس الدستوري و حتى المجلس الدستوري لا يمكن أن يفسر الدستور ضد إرادة رئيس الجمهورية، خاصة إذا كانت مواده واضحة فيما يخص تعيين و عزل رئيس الحكومة.

---

[1]- و هو ماذكره رئيس الحكومة أثناء إستقالته ،حيث إتهم رئيس الجمهورية بخرق المادة **79** من الدستور التي تنص على مايلي :" يقدم رئيس الحكومة أعضاء حكومته الذين إختارهم لرئيس الجمهورية الذي يعينهم" و هو مالم يقم به رئيس الجمهورية حسب السيد بن بيتور حيث قال بأنه "إختار مجموعة أعضاء الحكومة و تجاهل الدستور".

حوار أجرته جريدة الخبر مع رئيس الحكومة المستقيل عن أسباب الإستقالة و مفهوم الحكم الراشد. العدد **2955**. ليوم السبت **02** سبتمبر **2000**.ص **04** .

[2]- و هو ما حدث أثناء عزل وزير الثقافة و الإتصال ،و في حوار بثته القناة الوطنية ليوم **29** جوان **1999** بين رئيس الجمهورية و القناة الثالثة و عن سؤال هو لماذا عزلت وزير الثقافة و الإتصال السابق؟

و عن أسباب هذا العزل أكد رئيس الجمهورية أن هذا العزل يدل على المكانة الهامة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية ،و أيضا خضوع الحكومة لرئيس الجمهورية .

حوار بث بعد نشرة الثامنة يوم الأربعاء **29** جوان **1999**.

[3]- تنص المادة **87** من دستور **1996** على مايلي :" لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين رئيس الحكومة و أعضائها ،و كذا رؤساء المؤسسات الدستورية الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم"

وحسب المبدأ القانوني بأن من يملك سلطة التعيين هو من يملك سلطة العزل، يقضي بأن المعين مسؤول أمام من عينه، و هذا القول يجعل من المعينين بهذه الطريقة أن يتمردوا على رئيس الحكومة، وبالتالي فأعضاء الحكومة هم تابعين لرئيس الجمهورية.

**2- عدم وجود إعادة توقيع من طرف رئيس الجمهورية ووزرائه.**

إذا كان النظام البرلماني يأخذ بمبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة سياسيا تطبيقا لما تعارف عليه الفقه من أن الملك لا يخطىء، و لذلك فإن المسؤولية تدور مع السلطة و تكمن في مجلس الوزراء الذي يعتبر أعضاؤه متضامنين فرادى عن شؤون الحكم.

وإذا كان رئيس الدولة في النظام البرلماني له إختصاصات تنفيذية كحق تعيين الوزراء و إقالة الوزراء وحق الإعتراض على القوانين و حق إصدارها، و حق دعوة البرلمان إلى الإنعقاد و حق حل المجلس النيابي، علاوة على كونه المرشد الأعلى و الحكم بين السلطات في الدولة، فإن الوزارة مع ذلك تحتل مركز و مكانة هامة في ميدان السلطة التنفيذية، حيث تمارس السلطة الفعلية لشؤون الحكم و تسأل سياسيا نتيجة لذلك كله تقرر الدساتير البرلمانية أن رئيس الدولة يباشر السلطة بواسطة وزرائه، و بأنه لا يملك العمل منفردا عن الوزارة، الأمر الذي يوجب توقيع ممثلي السلطة الفعلية إلى جانب توقيع رئيس الدولة على كافة القرارات الخاصة بشؤون الحكم كدليل على مباشرة سلطة الحكم الفعلية[1] .

والهدف من إعادة التوقيع هو ضمان عدم مسؤولية رئيس الجمهورية حيث يعطي هذا الحق للوزير الأول أو للوزراء من أجل تحمل المسؤولية السياسية لهذا التصرف أو القرار، بإعتبار أن رئيس الجمهورية في النظام التقليدي ليس له إلا سلطة إسمية.

وإعادة التوقيع هي قاعدة نص عليها دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة، وهي تمثل ركيزة هامة في النظام الفرنسي و تحقق و تثبت التوافق، أي توافق هذا التصرف الموقع عليه مع القواعد القانونية المعمول بها، و بالتالي فإن إعادة التوقيع له أهمية سياسية في التطبيق الميداني العملي، و قد ترسخ بوجود ثلاث توقيعات أو أكثر و هذا يفسر إتفاق رئيس الجمهورية مع وزرائه من أجل الأمر الموقع عليه [2] فإلتحام هذه التوقيعات يظهر أن هناك إرادة موحدة و التي تنتج أثاراها من الناحية القانونية، كإنشاء قاعدة قانونية جديدة أو تحويل صلاحية هيئة ما[3].

---

[1]- عبد الحميد متولي .سعد عصفور . محسن خليل. مرجع سابق .ص 148 -149.

[2]- و التوقيع الثلاثي يكون من طرف رئيس الجمهورية ،و رئيس الحكومة و الوزراء المعنيون ،و إستقر الدستور الفرنسي على إعتماد هذا المبدأ بمقتضى المادة 19.

[3]- Tahar Talab.(( Du monocéphalisme de l’exécutif dans le régime politique Algérien )) . R.A.S.J.E.P. N° 03 . September 1990 . P 430 -431.

بالنسبة للنظام الجزائري فإن القراءة الدقيقة لدستور1996، نجد أن هذا الأخير لاينص على التوقيع المزدوج و هذا راجع إلى أن المؤسس الدستوري أراد من ذلك تكريس السلطة التنفيذية في يد رئيس الجمهورية و لو كان ذلك بطريقة غير مباشرة.

فالنظام الجزائري ككل لا يتكلم عن التوقيع المزدوج، فالتوقيع في مجلس الوزراء هو حق شخصي لرئيس الجمهورية، و الحكومة تنفذ فقط برنامج رئيس الجمهورية، و بالتالي فالرئيس يستحوذ على أشغال مجلس الوزراء، و يستحوذ على سلطة التوقيع في مجلس الوزراء، و أيضا الدستور في المادة (124) لا يشير إلى إعادة التوقيع على الأوامر المتخذة في مجلس الوزراء، لهذا فهي سلطة شخصية لرئيس الجمهورية.

فالنظام الدستوري الجزائري لا يعترف بالتوقيع المزدوج، فلا دستور1989 و لا دستور1996 قد إعترفا بذلك، فإنعدام هذا التوقيع المزدوج أو التوقيع المضاد يجعل من هذا الإختصاص سلطة خاصة و شخصية لرئيس الجمهورية، و ليس إختصاصا إسميا خالصا يؤدي إلى وضع توقيعه على قرار إتخذه رئيس الحكومة مثلما هو جاري في النظام البرلماني .

والحقيقة أن دستور 1996 لم يأخذ بهذا التوقيع المزدوج، مما يبين توجه دستور 1996 إلى إعطاء رئيس الجمهورية سلطة فعلية على المؤسسة التنفيذية، وأن رئيس الحكومة هو مساعد فقط.

وإن كان دستور 1996 يريد إقامة نظام سياسي برلماني، فكان من الأجدر إدخال هاته التقنية (التوقيع المزدوج) الذي يعطي إختصاص و مسؤولية أكثر على عاتق الحكومة .

ومن الناحية القانونية و في غياب طريقة التوقيع المضاد أو المزدوج يبدو جليا أن هناك وحدة في السلطة التنفيذية مسلحة بالمركز الرئاسي و التي تمنح لرئيس الدولة دورا قياديا نشطا.

وبالتالي تقام بين رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة علاقات أكثرها رئاسية منها وظيفية.

**II - غاية إتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء و نتائجه.**

بالنظر إلى صياغة نص المادة (124) من دستور 1996 يفهم ظاهريا أن رئيس الجمهورية ملزم بعرض الأوامر على مجلس الوزراء، فالنص الدستوري يستوجب سن الأمر و إخطار الحكومة به (1).

لكن إذا كان رئيس الجمهورية يتحكم في مجلس الوزراء بشكل مطلق من خلال تعيين و إنهاء مهام أعضائه و رئاسته إلى جانب ترجيح رأيه على باقي أعضاء المجلس، فلماذا يقوم رئيس الجمهورية بإتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء، هل من أجل مناقشتها و إثرائها ؟ أم من أجل إعلام النواب فقط (2) ؟

**1 - الإجراء شرط دستوري .**

لم يعمل المؤسس الدستوري من خلال التجربة الدستورية لسنة 1976 على تنظيم قاعدة إتخاذ الأوامر بإعتبارها حق شخصي لرئيس الجمهورية في مجلس الوزراء قبل عرضها على المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليها.

ففي دستور 1976 نجد المادة (153) منه تنص على أن : " **لرئيس الجمهورية أن يشرع فيما بين دورة وأخرى للمجلس الشعبي الوطني عن طريق إصدار أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة له**".

وهذا يعني أنه لا توجد أي وسيلة أو طريق آخر تؤهل رئيس الحكومة و وزرائه بالإطلاع على الأوامر قبل عرضها على المجلس الشعبي الوطني، غير أن دستور 1996 أضاف بموجب المادة (124) إجراءا جديدا يتمثل في إتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء.

إن طريقة إتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء قبل تقديمها إلى البرلمان للموافقة عليها هو إجراء حديث بالمقارنة إلى مراحل التجربة الجزائرية، حيث لم يعرفه دستور 1976 السابق على دستور 1996، فقد أضاف المؤسس الدستوري بموجب المادة (124) من التعديل الدستوري لعام 1996 هذا الإجراء الذي أعطى لرئيس الجمهورية دعما جديدا يدعم مركزه و يقوي هيمنته على رأس السلطة التنفيذية، وطبقا لنص المادة (124) الفقرة الأخيرة " **تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء** " يعني ذلك بكل وضوح أن مسألة إتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء يعد إجراءا دستوريا يجب إحترامه، و في حالة مخالفته يمكن إخطار المجلس الدستوري بعدم دستوريته ليقرر مدى إحترام هذا الإجراء دستوريا و مطابقته للدستور.

وفرضا أن رئيس الجمهورية رفض إتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء و قدمها مباشرة إلى البرلمان للموافقة عليها، يمكن لرئيسي غرفتي البرلمان أن يتدخلا لإخطار المجلس الدستوري لكون إجراء إتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء شرطا دستوريا يجب إحترامه، و بالتالي في حالة موافقة البرلمان على الأوامر يقرر المجلس الدستوري عدم دستورية تلك الموافقة.

**2- الإجراء مجرد إعلام فقط .**

إذا كان مجلس الوزراء هو الهيئة أو الإطار الذي تتخذ فيه القرارات المناسبة إعتمادا على مبدأ القيادة الجماعية، غير أن هذا المبدأ لا يصدق في أغلبية الأحيان في أنظمة الدول النامية، أين تجسيد الثنائية هو إجراء شكلي فقط، و أن الأحادية تأخذ مكانتها .

فإذا كانت المادة (124) قد قيدت رئيس الجمهورية بإتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء، فإن هذا الإجراء ماهو إلا إجراء شكلي فقط يقصد به إعلام أعضاء الطاقم الوزاري بمضمون و مجال الأوامر التي إتخذها رئيس الجمهورية، و ذلك للأسباب التالية :

* رئيس الجمهورية على رأس مجلس الوزراء.

* إنعدام أثر مجلس الوزراء كسلطة جماعية، فالوزراء المكونين لمجلس الوزراء هم مجرد تابعين لرئيس الجمهورية من حيث المركز القانوني مما يجعلهم مجرد مساعدين له يتوقف مصيرهم أو مصير بقائهم في مناصبهم أو عزلهم على إرادة رئيس الجمهورية، و هذا معناه الإرتباط التام بالرئيس و التقيد بما يقدره والعمل في إطار توجيهاته و الرجوع إليه.

* إن رئيس الجمهورية في ظل دستور 1996 قد قويت مكانته بحيث يملك سلطة فعلية حقيقية مكنته من شل النشاط الحكومي، فهو يشارك بفاعلية في إختيار مضمون القرارات في مجلس الوزراء، كما يستلزم الحصول على موافقته بمناسبة أي تعديل، و ليس لأعضاء الحكومة في هذا الإجتماع سوى الإستماع إلى مايعرضه رئيس الجمهورية، و تقديم مايتعلق بقطاعاتهم.

* إن تحديد جدول أعمال مجلس الوزراء يرجع إلى رئيس الجمهورية، أين رئيس الجمهورية يلتقي رئيس الحكومة قبل الإجتماع في مجلس الوزراء، مما يسمح للشخصين بالتطرق إلى مجمل القضايا لاسيما تلك التي لا تحتمل قيام خلاف حولها مما يوضح الرؤيا للطرفين، فيتخذ بشأنها موقف مبدئيا ثم نهائيا و رسميا في مجلس الوزراء، و رأي رئيس الجمهورية يقدم على رأي أعضاء الوزراة لأنهم تابعين إليه في العزل والتعيين و بالتالي فهم يتقيدون بأراء و قرارات رئيس الجمهورية و إلا تعرضوا للعزل.

* لا يجبر الدستور رئيس الجمهورية على الإلتزام برأي المجلس، فالسلطة ترجع أساسا لرئيس الجمهورية في إتخاذ القرار.

* أعضاء مجلس الوزراء لهم حق إستشاري فقط، لأن إتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء لا يحدد لا طرق تدخل أعضائه و لا الأغلبية المتبناة حتى تقبل الأوامر.

* عدم وجود نظام داخلي للمجلس يبين سير عمله و طرق التصويت، يفتح المجال لتعزيز سلطة رئيس الجمهورية، و من تم يمكن تأكيد صحة مقولة نابوليون مفادها " **إستمع إلى الجميع و رأسي هو مجلسي الوحيد**".

نخلص في الأخير أن إختصاصات مجلس الوزراء بالنظر للأوامر دستوريا هو غير مستقل عن رأي وقرار رئيس الجمهورية، و لو أن عمليا إتخاذ الأوامر يمارس في إطار مجلس الوزراء، و لكن هذا الأخير أي مجلس الوزراء ليس له أية وسيلة قانونية أن يطرح رأيه أو أن يتحصل على رقابته لإحترام هذا الشرط، و لا يملك حتى سلطة إخطار المجلس الدستوري، و حتى أن هذا المجلس لا يتمتع بحق النظر في دستورية الأوامر طبقا للمادة (165) ، مما يجعل الرئيس حر على مستوى مجلس الوزراء.

**ثانيا: عرض الأوامر على البرلمان في أول دورة مقبلة له للموافقة عليها.**

نظرا لأن الأوامر تصدر من رئيس الجمهورية نيابة عن السلطة التشريعية بصفة مؤقتة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي إنعقاد البرلمان ، فإن المشرع الدستوري يستوجب عرض هذه الأوامر على السلطة التشريعية الأصلية لتبدي رأيها بشأنها فتقرها أو ترفض الموافقة عليها ، و قد أخذ دستور 1996 في المادة (124) منه بهذه القاعدة في صدد الأوامر التشريعية، فإستلزم عرضها على البرلمان خلال مدة زمنية محددة تتمثل في أول دورة له و ذلك بهدف منع الحكومة من تأجيل العرض عن قصد أو إهمال، و حتى يمكن للبرلمان أن ينظر في أمر هذه الأوامر التي نظمت موضوعات هي أصلا من إختصاصه لولا غيابه لما حل رئيس الجمهورية محله في تنظيمها.

و يثير هذا القيد التساؤل عن ماهية العرض (I) و الآثار المترتبة عليه (II).

**I- ماهية عرض الأوامر على البرلمان.**

لكي يستطيع رئيس الجمهورية تطبيق المادة (124) من الدستور فلابد من عرض الأوامر التي يصدرها على البرلمان في أول دورة مقبلة له ليبين موقفه منها ، و عرض الأوامر على البرلمان للموافقة عليها هو إجراء مقابل لإجراء الإصدار الذي يقوم به رئيس الجمهورية بعد تصويت البرلمان على نص القانون فهناك توازن أو سلاح بين الهيئتين، الهيئة التشريعية و الهيئة التنفيذية، فالبرلمان يمكنه رفض الموافقة على الأوامر بعد عرضه عليها من طرف رئيس الجمهورية و تصبح بالتالي الأوامر ملغاة، و رئيس الجمهورية يمكن قبل أن يصدر القانون أن يطلب من البرلمان إجراء مداولة ثانية، إلا أن هذا التوازن هو في صالح رئيس الجمهورية، فما المقصود بالعرض المنصوص عليه في المادة (124) من الدستور (1) وهل يستطيع رئيس الجمهورية عرض الأوامر على البرلمان في أي وقت يشاء أو أنه مقيد بمدة زمنية محددة (2).

**1- مدلول العرض .**

فرضت المادة (124) من دستور 1996 لإستمرار تمتع الأوامر بقوة القانون عرضها على البرلمان، إلا أنها لم تحدد المقصود بذلك، و قد إنقسم الفقه في هذا الصدد إلى إتجاهين:

- **الأول**: يرى أن العرض يفيد إيداع الأوامر بالبرلمان و مناقشتها و إبداء الري فيها[1] .

- **الثاني** : يذهب إلى إستفاء شرط العرض بمجرد إيداع الأوامر الصادرة من طرف رئيس الجمهورية بالبرلمان[2].

غير أن العمل جرى على تحديد معنى العرض بأنه تقديم الأوامر و إيداعها البرلمان ، و يترتب على ذلك أن إيداع الأوامر لدى البرلمان يؤدي إلى حفظ قوتها القانونية، و يمنع إبطالها، و لكي يصبح العرض صحيحا لا يكفي تقديم بيان بالأوامر التشريعية، و إنما لابد من إيداع نصوص الأوامر ذاتها على البرلمان وذلك كحد أدنى للمحافظة على مشروعيتها، و لا يعتبر هذا الإيداع من الإجراءات الشكلية البسيطة التي لا يتوقف عليها بطلان الأوامر لأن الإجراءات الشكلية في المسائل الدستورية هي إجراءات جوهرية، و لذلك قرر الثقاة في القانون الدستوري و الأوضاع البرلمانية أن إغفال أي إجراء من الإجراءات في شؤون القانون العام يقضي البطلان حتما [3].

**2- موعد العرض.**

بالنسبة للمواعيد التي يتعين أن يتم خلالها عرض الأوامر التشريعية، و لدرئ المسؤولية عن السلطة التنفيذية و المحافظة على صحة الأوامر التشريعية و سريانها يكفي أن تبدأ عملية العرض خلال المواعيد

---

[1]- فتحي فكري . وجيز القانون البرلماني في مصر (دراسة نقدية تحليلية) . القاهرة . 2004 . ص 428 .

[2]- سامي جمال الدين . مرجع سابق .ص 89 .

[3]- سامي جمال الدين . المرجع نفسه .ص 91 .

المحددة، و قد حددت المادة (124) من الدستور المدة التي يجب أن تعرض فيها الأوامر على البرلمان بأن يكون ذلك مباشرة في أول دورة مقبلة له من يوم إتخاذ الأوامر، و لاشك أن هذا الشرط يضع الحد أمام إحتمال تقصير رئيس الجمهورية في عرض الأوامر المتخذة على البرلمان، و يمنح و لو بصفة ضمنية البرلمان الحق في معالجة مثل هذا العرض، و ذلك سواء بالمساءلة غير المباشرة لرئيس الجمهورية عن طريق الحكومة أو إخطار المجلس الدستوري.

**II- أثار عرض الأوامر على البرلمان في أول دورة مقبلة له للموافقة عليها .**

إن السلطة التشريعية التي يملكها رئيس الجمهورية طبقا للمادة (124) لم تخول إلآ من أجل مواجهة المستجدات التي تتعرض لها البلاد أثناء غيبة البرلمان، و من تم كان من الضروري الإسراع بعرض ما قام به رئيس الجمهورية على البرلمان صاحب الإختصاص الأصيل في التشريع لكي يقول الأخير كلمته فيما صدر من أوامر أثناء غيابه.

فهل يستطيع رئيس الجمهورية رفض عرض الأوامر على البرلمان وماهي نتائج ذلك (1) ؟ وما هو موقف البرلمان في حال عرض الأوامر عليه ليقول كلمته بشأنها (2).

**1- الآثار المترتبة على عدم عرض رئيس الجمهورية الأوامر على البرلمان.**

لم تبين المادة (124) من دستور 1996 الأثر المترتب على عدم إلتزام رئيس الجمهورية بعرض الأوامر على البرلمان ، و إنما بينت موقف البرلمان من الأوامر المعروضة عليه في الفقرة الثالثة من المادة (124) " .........**تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان** "

وترتيبا لذلك نصت المادة (38) من الدستور الفرنسي لسنة 1958 على أن الأوامر: " **تصبح لاغية إذا لم يعرض مشروع القانون الخاص بإقرارها على البرلمان قبل نهاية المدة المحددة في قانون التفويض** "

فالمادة (38) توجب أن تتم عملية العرض قبل نهاية المدة المحددة في قانون التفويض، و رتبت أن أثر عدم العرض هو أن تصبح الأوامر ذاتها لاغية، إذ تعتبر الأوامر ملغاة بمجرد فوات الموعد المحدد للإيداع دون أن تقوم الحكومة بهذا الإلتزام، و دون حاجة لصدور قرار أو قانون بذلك على أساس أن هذا الإلغاء يترتب بحكم القانون، و هو مايستفاد من نص المادة الصريح.

وبخلاف ذلك إذا كانت المادة (124) لم تبين الأثر المترتب على عدم إلتزام رئيس الجمهورية بعرض الأوامر على البرلمان ، إلا أننا نرى أن هذه الأوامر لا تعتبر ملغاة و ذلك حفاظا على الحقوق المكتسبة وإنما تفقد الأوامر قوتها القانونية و ذلك منذ لحظة صدورها، فتظل هذه الأوامر قائمة بإعتبارها لوائح عادية أي ليست لها قوة القانون، و تظل نافذة في هذه الحدود ، أي فيما لم تتضمنه من مساس بالقوانين القائمة سواء بالتعديل أو الإلغاء، أما فيما تضمنته من أحكام مخالفة للقانون فإنها تكون قابلة للطعن فيها بالإلغاء على هذا الأساس إسوة بالقرارات الإدارية.

ونفس الحكم يترتب على عدم إلتزام رئيس الجمهورية بعرض الأوامر على البرلمان في أول دورة مقبلة له، حتى و لو عرضت على المجلس بعد ذلك ، لأن العرض اللاحق الذي يتم بعد الموعد المحدد دستوريا ليس من شأنه أن يعيد لهذه الأوامر قيمتها القانونية[1] .

**2- النتائج المترتبة على عرض الأوامر على البرلمان للموافقة عليها .**

قيدت المادة (124) رئيس الجمهورية إستعمال حقه في التشريع بالأوامر بضرورة عرضها على البرلمان في أول دورة مقبلة له "........**و يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي إتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة مقبلة له ليوافق عليها**

**تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان** "

ويرجع السبب في وجوب عرض الأوامر على البرلمان إلى أن رئيس الجمهورية إنما يباشر سلطة إستثنائية في المجال التشريعي، المكفول بحسب الأصل للبرلمان الذي يجب الرجوع إليه بإعتباره صاحب الولاية في التشريع ليقول كلمته في تلك الأوامر، و ذلك في أول دورة مقبلة له، و يترتب على عرض الأوامر على البرلمان في أول دورة مقبلة له أن يتخذ بشأنها أحد المواقف التالية :

* قد يرى الموافقة على هذه الأوامر و يسبغ بذلك عليها قوة القانون .
* و قد يرفض صراحة الموافقة على هذه الأوامر و في هذه الحالة تعتبر لاغية .
* قد يفضل البرلمان الصمت و عدم إبداء رأيه في الأوامر المعروضة عليه لا بالموافقة و لا بالرفض.

و مع ذلك تبقى إشكالات قائمة و تتمثل فيما يلي :

- في حالة إعتبار الأوامر لاغية إذا لم يوافق عليها البرلمان، هل يمتد هذا الإلغاء إلى المستقبل فقط أم يكون بأثر رجعي ؟
- في حالة صمت البرلمان، هل يفسر هذا الصمت على أنه موافقة على الأوامر أو رفض لها ؟
- وهل يجوز للبرلمان أن يوافق على بعض النصوص من الأوامر و لا يوافق على البعض الآخر ؟

**بالنسبة للإشكال الأول** تعددت الأراء الفقهية في الإجابة عليه، إلا أن الرأي الراجح [2] يذهب إلى أن الإلغاء يمتد إلى المستقبل فقط، إستنادا إلى أن الأثر الرجعي هو إستثناء لا يترتب إلا بنص صريح نظرا لما قد ينطوي عليه من مساس ببعض الحقوق و المراكز القانونية ، فتظل هذه الأوامر سارية و محتفظة بطبيعتها الإدارية لكونها قرارات إدارية .

إلا أننا نرى أنه من الواجب على المشرع الدستوري التدخل لبيان أثر هذا الإلغاء ، هل يمتد إلى المستقبل أم يكون بأثر رجعي ، و يترك ذلك للبرلمان ليقرر زوال هذه الأوامر من تاريخ صدورها أي بأثر رجعي أو يتعلق هذا الأثر بالفترة التالية للموافقة ، و هذا يعني زوال ماكان لهذه الأوامر من قوة القانون بالنسبة للمستقبل فقط.

---

[1]- سامي جمال الدين . مرجع سابق .ص 94.

[2]- **Charles Debbasch . Institutions et droit administratif . Op- cit . P 120 .**

**بالنسبة للإشكال الثاني** تعددت الأراء الفقهية في الإجابة على هذا التساؤل، حيث ذهب البعض [1] إلى أنه لا يمكن تفسير صمت البرلمان إتجاه الأوامر على أنه تصديق عليها أو رفض لها، و إنما لابد أن يتخذ البرلمان موقفا إيجابيا بشأنها، و من تم تظل هذه الأوامر سارية المفعول و متمتعة بقوة القرارات الإدارية حتى ينظر البرلمان في أمرها، و يرى البعض الآخر[2] أن سكوت البرلمان عن الموافقة يؤدي إلى إلغاء الأوامر بالنسبة للمستقبل، و ذلك لأن الموافقة تعد شرطا أساسيا لصلاحية هذه الأوامر و بدونها لايكون لها أي وجود قانوني.

ويرى فريق ثالث[3] أن صمت البرلمان يعد موافقة ضمنية على الأوامر، إذ أن للموافقة وجهين و جه سلبي يتمثل في سكوت البرلمان، و وجه إيجابي يتمثل في التصويت على الأوامر .

إلا أن الرأي الراجح [4] و الذي نؤيده يرى أن صمت البرلمان في إتخاذ موقف إيجابي بصدد الأوامر المعروضة عليه هو بمثابة رفض لها، و يرجع السبب في ذلك إلى :

- في حالة موافقة البرلمان على الأوامر فإنها تأخذ شكل القوانين و قوتها، فتتحصن من الطعن فيها أمام القضاء الإداري ، و هذا يتطلب عملا إيجابيا إذ لا يتصور أن ينشأ قانون بعمل سلبي .

- رغم عدم تحديد نص المادة (124) لمدة زمنية معينة يتعين على البرلمان خلالها أن يفصح عن إتجاهه بصدد الأوامر المعروضة عليه، فإنه متى إنتهت الفترة التشريعية للبرلمان ( بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني 05 سنوات، و مجلس الأمة 06 سنوات) دون إبداء رأيه فإن ذلك يعد رفض للتصديق حتى لا تفرض إرادته على برلمان قادم .

**بالنسبة للإشكال الثالث** و إستنادا للقاعدة التي تقول أنه من يملك الكل يملك الجزء، فإنه يجوز للبرلمان أن يوافق على بعض النصوص و لا يوافق على البعض الآخر، لأن البرلمان أصلا هو صاحب الإختصاص في ذلك المجال، و القول بغير ذلك معناه فرض الخناق على حرية البرلمان و إجباره على قبول بعض الأوامر بالرغم من عدم موافقته على بعض أحكامها ، أو يرفض الأوامر لمجرد إعتراضه على جزء ضئيل من أحكامها [5].

إلا أن الواقع أن المجلس الشعبي الوطني ، أو البرلمان بغرفتيه لا يمكنه أن يرفض جزء من الأمر المعروض عليه و يقبل بالجزء الآخر، لأن ليس له حق التعديل و المناقشة، و إنما حسب القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و كذا العلاقة الوظيفية بينهما و بين الحكومة يصوت بدون مناقشة .

---

[1]- عبد العظيم عبد السلام . مرجع سابق .ص 123 .

[2]- محمود أبو السعود حبيب .مرجع سابق . ص 106 .

[3]- René Chapus . Op –cit .p 611 .

[4]- أحمد سلامة بدر .مرجع سابق .ص 344 .

[5]- ماجد راغب الحلو .القانون الدستوري . القاهرة :دار النهضة العربية . 1976 .ص 175 .

كما أن البرلمان لا يمكن أن يقوم بتقدير المواد من الأمر المعروض عليه لقبولها، و رفض مواد أخرى من نفس الأمر، فالبرلمان إما أن يقبل الأمر كله أو يرفضه كله.

نخلص من ذلك أن نص المادة (124) يستوجب عرض الأوامر على البرلمان في أول دورة له، و للأخير سلطة الموافقة عليها فيكسبها قوة القانون أو رفض الموافقة فتعتبر لاغية.

لكن من الناحية العملية البرلمان لا يستطيع رفض الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية خاصة في ظل التعددية الحزبية أين البرلمان يتكون من أحزاب سياسية مختلفة، ضف إلى ذلك أن رئيس الجمهورية يملك إمكانية حل المجلس الشعبي الوطني طبقا لنص المادة (129) في حالة رفض أمر تشريعي معروض عليه.

## المطلب الثاني

## إستعمال الأوامر في الحالة الإستثنائية

تعترف جل الأنظمة المقارنة لرئيس الجمهورية ممارسة صلاحية التشريع في ظل الظروف الإستثنائية وهو ما يسمى بتشريعات الضرورة [1]، و ذلك لكونه الجهة الأقدر على ملء الفراغ في مثل هذه الحالات. ذلك أنه كثيرا ما يتطلب الأمر هنا تدخلا سريعا لإصدار تشريعات تواجه بها الأمور الطارئة المستعجلة التي لا يستطيع البرلمان بحكم طبيعة و إجراءات عمله أن يقوم بها بنفس الطريقة السريعة و الحازمة التي تعمل بها السلطة التنفيذية .

وتختلف الأنظمة الدستورية المقارنة في تنظيم هذه الصلاحية الإستثنائية، سواءا من حيث الشروط والإجراءات القبلية أو البعدية الواجبة لممارسة هذا العمل، أو من حيث تكييف طبيعة هذه التشريعات ومدى خضوعها للرقابة [2].

ففي الدستور الفرنسي لعام 1958 نجد أساس هذه الصلاحية في نص المادة (16) منه، حيث يجمع الفقه الفرنسي على أن المادة (16) تعتبر بمثابة ترخيص دستوري يجيز لرئيس الجمهورية مباشرة سلطات المشرع، و هذا ماأقره كذلك مجلس الدولة الفرنسي في قضائه[3].

وأما في النظام المصري فأساس هذه الصلاحية هو المادتان (147) و (74) من دستور 1971، حيث تقتضي المادة (147) بشكل صريح أن رئيس الجمهورية له صلاحية إصدار القرارات التي لها قوة

---

[1]- من الأنظمة التي لا تعترف بمثل هذه الصلاحية الإستثنائية النظام الأنجليزي، حيث لا يملك التاج (الملكة) إصدار قرارات لها قوة القانون في الظروف الإستثنائية، و لكن تستطيع الحكومة إصدار مثل هذه القرارات بعد موافقة البرلمان (عن طريق التفويض)، و كذلك نجد الدستور الأمريكي لا ينص صراحة على مثل هذه الصلاحيات، و إن مارسها الرئيس الأمريكي فعليا في كثير من المناسبات، ولاقت قبولا من الفقه و القضاء الأمريكيين.

عمر حلمي فهمي . مرجع سابق .ص 267 – 272 و ص 291 - 305.

[2]- قائد محمد طربوش . السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري . الطبعة الأولى . لبنان : المؤسسة الجامعية للدراسات. 1996. ص 300 - 318 .

[3]- **Jean lamarque . (( Légalité constitutionnelle et contrôle juridictionnel des actes pris en vertu de l'article 16)) . S.J . N° 1711 .1962 .**

القانون و ذلك في حالة غياب مجلس الشعب، و قيام حالة إستثنائية (ضرورة) مستعجلة وفقا لشروط وإجراءات محددة، بينما المادة (74) توحي ضمنيا بوجود هذه الصلاحية، حيث للرئيس في حالة قيام الخطر الذي يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعطل مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري صلاحية إتخاذ كل الإجراءات اللازمة لمواجهة هذا الخطر، و تشمل هذه الإجراءات حسب ماذهب إليه الفقه و القضاء القرارات التي لها قوة القانون و القرارات الإدارية، علما أن هذه المادة مستوحاة من نص المادة (16) من الدستور الفرنسي كما يذهب إلى ذلك معظم الفقه المصري [1].

أما في النظام الجزائري فإن الوضع يختلف عما هو عليه الحال في النظامين الفرنسي و المصري، حيث نجد أن لرئيس الجمهورية سلطة التشريع عن طريق الأوامر في الظروف العادية و الظروف الإستثنائية عل السواء [2] ، و هو ماتقرره المادة (124) من دستور 1996، و يشترط في الأوامر التشريعية حسب الفقرتين الثانية و الثالثة أن تعرض الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية على البرلمان في أول دورة لاحقة له ليقرر مايراه بشأنها، حيث له سلطة إبقائها أو إلغائها، أما الأوامر التشريعية الإستثنائية حسب الفقرة الرابعة من المادة (124) فإنها تمارس في إطار المادة (93) من الدستور و المتعلقة بالحالة الإستثنائية، فيكون لرئيس الجمهورية بموجب هاتين المادتين (93 ،124 ) أن يتخذ الأوامر التشريعية – بدون أن يتقيد بالشروط الخاصة التي تخضع لها هذه الأوامر في الظروف العادية – متى كانت البلاد مهددة بخطر داهم على إستقلالها و سلامة ترابها و مؤسساتها الدستورية .

فسلطة التشريع الإستثنائي في الدستور الجزائري لعام 1996 تجد مصدرها في المادة (93) التي تحيل عليها المادة (124) بهذا الشأن، حيث تعطي لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بالأوامر أثناء تطبيق وإعمال نظام الحالة الإستثنائية المنصوص عليه في المادة (93) ، أما في دستوري 1976 و 1989 فإن هذه الصلاحية لم يكن منصوص عليها بشكل صريح ، و إنما تفهم بشكل ضمني في إطار نص المادتين (87 و 120) من هذين الدستورين على الترتيب .

و بهذا النص الصريح يكون المشرع الدستوري قد وضع حدا للنقاشات التي أثيرت حول مدى قدرة وصلاحية رئيس الجمهورية في إتخاذ إجراءات أو أوامر ذات طبيعة تشريعية في إطار تطبيق نظام الحالة الإستثنائية وفقا لدستوري 1976 و 1989 [3].

---

[1]- مصطفى أبو زيد فهمي . الدستور المصري فقها و قضاءا . الطبعة التاسعة . الإسكندرية : دار المطبوعات الجامعية . 1996 . ص 447 - 453.

[2]- إن هذا الحكم يجعل رئيس الجمهورية مشرعا أصليا إلى جانب البرلمان في الظروف العادية ، و هو أمر غريب نوعا ما في النظام الدستوري الجزائري مقارنة مع الأنظمة الدستورية الأخرى .

قائد محمد طربوش . مرجع سابق . ص 300 وما يليها .

[3]- حول مناقشة صلاحيات رئيس الجمهورية بموجب المادة 120 من دستور 1976 ،و المقابلة لنص المادة 93 من دستور 1996 :

**-Abdelaziz Ben arafa <u>.Les circonstances exceptionnelles dans la constitution du 22/11/1976</u> . (Mémoire de magistère ) . université Alger . 1979 .P 6 -7 et 15-22 .**

والملاحظ أن صلاحية التشريع الإستثنائي في ظل دستور 1996 لا تكتسي أهمية كبرى، نظرا لأن رئيس الجمهورية يملك هذه الصلاحية حتى في ظل الظروف العادية وفقا للمادة (124) من الدستور، و لو أنها في الحالة الأخيرة تمارس وفق شروط و إجراءات أكثر تقييدا من ممارستها في إطار الظروف الإستثنائية، فنص المادة (124) يتضمن نوعين من الأوامر التشريعية، أوامر تشريعية خاصة بالظروف العادية و أخرى خاصة بالظروف الإستثنائية التي تضمنتها المادة (93).

أما الحديث عن ضوابط ممارسة رئيس الجمهورية لصلاحية التشريع عن طريق الأوامر في الحالة الإستثنائية، يبدو أمرا صعبا مع عدم وجود قيود صريحة بهذا الشأن في نص المادتين (93) و (124) من دستور 1996، إضافة إلى عمومية و غموض عبارات المادة (93) الخاصة بالحالة الإستثنائية وهو ما أكده كذلك الفقه الفرنسي بخصوص حدود سلطات رئيس الجمهورية بموجب المادة (16) من الدستور الفرنسي لعام 1958.[1]

لهذا سنحاول التطرق لأهم الجوانب التي يمكن أن نتكلم في إطارها عن ضوابط ممارسة هذه الصلاحية وذلك في ضوء ماذهب إليه الفقه الفرنسي بهذا الخصوص، و يمكن الحديث عن هذه الضوابط من خلال وجهتين إثنتين هما:

- نطاق ممارسة سلطة التشريع عن طريق الأوامر في الحالة الإستثنائية (الفرع الأول).
- و الحدود الموضوعية التي يتقيد بها رئيس الجمهورية في ممارسته لهذه السلطة (الفرع الثاني ).

### الفرع الأول

### نطاق ممارسة سلطة التشريع الإستثنائي طبقا لدستور 1996

يتحدد هذا النطاق بتوافر الشروط الموضوعية الخاصة بالحالة الإستثنائية وفقا للمادة (93) من الدستور وإعلانها رسميا من طرف رئيس الجمهورية وفقا للشروط الشكلية التي حددتها نفس المادة، إذا مورست هذه السلطة في هذا الإطار، بحيث يستمد رئيس الجمهورية مشروعية ممارسته لسلطة التشريع الإستثنائي من مدى توافر هذه الشروط، فهي التي تعطيه التبرير و التأسيس القانوني و الواقعي بحيث تصبح فاقدة لمشروعيتها إذا مورست خارج هذا الإطار.

نصت المادة (93) من دستور 1996 على مايلي :

**" يقرر رئيس الجمهورية الحالة الإستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو إستقلالها او سلامة ترابها .**

**ولايتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد إستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري، و الإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء.**

[1]- عمر حلمي فهمي .مرجع سابق .ص **393** .

**تخول الحالة الإستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الإستثنائية التي تستوجبها المحافظة على إستقلال الأمة و المؤسسات الدستورية في الجمهورية .**

**و يجتمع البرلمان وجوبا .**

**تنتهي الحالة الإستثنائية حسب الأشكال و الإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها "**

حسب هذا النص يمكن تقسيم شروط تطبيق الحالة الإستثنائية إلى شروط موضوعية (أولا) ، و أخرى شكلية (ثانيا) كمايلي :

**أولا: الشروط الموضوعية.**

تميز الدستور الجزائري لعام 1996 بنقص كبير في تحديد الشروط الموضوعية للدخول في الحالة الإستثنائية، و لذا فإن رئيس الجمهورية يتمتع بسلطة تقديرية واسعة في معاينة الظروف التي يراها بأنها تشكل أساسا كافيا لإعلان الحالة، و بالرجوع إلى المادة (93) ، نجد أن الشروط الموضوعية تتمثل وفقا لماجاء بنص هذه المادة وما أقره المشرع الدستوري الجزائري، في وجود خطر داهم (حال) يهدد مؤسسات الدولة الدستورية أو القضاء على إستقلالها الوطني أو وحدتها الترابية .

ويمكن تقسيم هذه الشروط إلى عنصرين إثنين :

وجود خطر داهم (I) و أن يهدد هذا الخطر سلامة مؤسسات الدولة الدستورية أو إستقلالها أو سلامة ترابها (II).

**I - وجود خطر داهم.**

والخطر في المعنى القانوني ينصرف إلى كل حالة واقعية تنذر بضرر يصيب مصلحة حيوية فيتهددها إما بالإنتقاص أو الزوال [1].

فبالنسبة لوجود الخطر الداهم[2] ، فإن نص المادة (93) لم يحدد صفة هذا الخطر، و لا موضوعه، و لا مصدره داخلي أم خارجي، و لا نطاقه الزمني متى يبدأ و متى ينتهي أو حتى درجة جسامته.

وهذا مايؤدي من الناحية النظرية إلى إمكانية اللجوء إلى هذه المادة متى وقع خطرا و لو يسيرا، و هذا يعد قصورا من المشرع الدستوري في إعداد النص، مما يفتح الباب أمام إساءة إستخدام هذه المادة وخاصة أن رئيس الجمهورية هو وحده الذي يقدر وجود الخطر من عدمه.

لذلك كان من الضروري نعت الخطر بصفات معينة تهدف إلى عدم إطلاق سلطة رئيس الجمهورية في تطبيق المادة (93).

---

[1] - وجدي ثابث غبريال .السلطات الإستثنائية لرئيس الجمهورية طبقا لنص المادة 74 من الدستور المصري و الرقابة القضائية عليها . (دراسة مقارنة ). القاهرة : منشأة المعارف الإسكندرية .1988 .ص 101.

[2] - كلمة (داهم) جاءت في دستور 1989 (نص المادة 87) في حين لم تكن موجودة في نص المادة (120) من دستور 1976 في نسخته العربية المترجمة ،و إن تضمنها النص الفرنسي الأصلي للمادة

سعيد بوالشعير . النظام السياسي الجزائري . مرجع سابق .ص 274.

والملاحظ في هذا الخصوص أن الوضع أكثر ضبطا في الدستور الفرنسي لعام 1958 من خلال المادة (16) منه و التي يمكن إعتبارها كأصل تاريخي للمادة (93 ) من دستورنا، حيث جاءت بشروط محددة أكثر دقة تتعلق بموضوع الخطر و صفاته[1] ، فإشترطت أن يكون الخطر حالا و جسيما و معيار هذه الجسامة أن يؤدي إلى إعاقة السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية، و من حيث موضوعه أن يمس هذا الخطر بأنظمة الجمهورية أو إستقلال الوطن أو سلامة أراضيه أو تنفيذ تعهداته الدولية.

في حين نسجل غياب المعيار الموضوعي لتحديد هذا الخطر في نص المادة (93) من الدستور الجزائري بحيث لم يربط هذا النص بين الخطر و نتائجه أو أثاره، و لم يشترط أن يؤدي هذا الخطر إلى إعاقة أو إنقطاع السير المنتظم للمؤسسات الدستورية كمانصت على ذلك المادة (16) من الدستور الفرنسي،لتبقى بذلك السلطة التقديرية المطلقة لرئيس الجمهورية، فهو الذي يقرر مدى توافر الشرط الموضوعي الموجب لإعمال المادة (93) من الدستور بإعتباره السلطة الوحيدة القائمة بمواجهة الحالة الإستثنائية.

وإذا كان الفقه في فرنسا يجمع بشأن شروط تطبيق المادة (16) من دستور فرنسا بأن يكون الخطر الموجب لإعمال المادة من قبيل الأخطار الإستثنائية التي تتجاوز الحدود العادية، و ذلك بغض النظر عن المعايير التي نص عليها المشرع الدستوري في المادة، و الخطر الإستثنائي هنا مناطه أن يبلغ درجة من الجسامة يتعذر معها مواجهة الأوضاع بإتباع النظم الدستورية الإستثنائية التقليدية، ذلك أن رئيس الجمهورية يملك أنماطا متعددة من سلطات الضرورة أو الظروف الإستثنائية، تتدرج فيما بينها من حيث خطورتها على مبادىء المشروعية العادية و على حقوق الأفراد و حرياتهم.

أما من حيث مصدر هذا الخطر، فطالما لم يحدد النص نوع هذا المصدر، فإن الأمر يستوي أن يكون الخطر داخليا أو خارجيا، لأن تهديد المؤسسات الدستورية أو إستقلالها أو سلامة ترابها يمكن أن يكون لأسباب داخلية، كما يمكن أن يرجع لأسباب خارجية كحالة التهديد بالحرب، و يستوي كذلك الأمر من جهة أخرى أن يكون سبب هذا الخطر أزمة سياسية أو عسكرية أو إقتصادية، و تبقى درجة خطورة أي وضع رهن بالملابسات و الظروف التاريخية و الجغرافية و السياسية و الإجتماعية ....[2] .

كما تشمل كذلك السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، تقدير بداية الخطر و إعتباره خطرا حالا داهما وإستمراره، فهو الذي يعود إليه الأمر في تقرير بداية الحالة الإستثنائية و إنتهائها[3] .

وفي هذا الإطار تجدر الإشارة إلى أنه ثار نقاش فقهي كبير في فرنسا حول مدى سلطة رئيس الجمهورية في تقرير و إعلان و إنهاء العمل بالمادة (16) من دستور فرنسا لعام 1958، إذا كانت الظروف والأوضاع الواقعية تناقض بشكل صارخ قرار رئيس الجمهورية في هذا الشأن، حيث إنتقد رجال الفقه

**[1]- Jean Lamarque . (( La théorie de la nécessité et l'article 16 de la constitution de 1958 )) .R-D-P. 1961 . P 603 .**

**[2]- Souad Shaouti et Etien (B) . (( la légalité d'exception dans la constitution Algérienne du 22/ 11/1976 )) . R.A. N° 04 .1978 .P 704-710 .**

**[3]- Souad Shaouti et Etien (B) . Ibid . P 706 .**

الفرنسي بشدة إستمرار الجنرال ديغول DEGAULLE في العمل بالمادة (16) من الدستور حتى 29 سبتمبر 1961، حيث أعلن إنتهاء العمل بهذه المادة إعتبارا من 03 سبتمبر 1961، فأخذوا عليه مخالفة هذا الإجراء للدستور، تأسيسا على أنه إعتبارا من 25 أفريل 1961 تاريخ القضاء على تمرد الجيش في الجزائر عاد السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية، و بالتالي كان يتعين عليه و قد حقق الغرض الذي قيدت به المادة (16) إستخدام السلطات الإستثنائية المقررة بموجبها، أين يوقف إعتبارا من ذلك التاريخ تطبيق هذه المادة[1].

**II - أن يهدد الخطر مؤسسات الدولة الدستورية أو إستقلالها أو سلامة ترابها.**

لقد حددت المادة (93) من الدستور الخطر الذي يستدعي إستعمالها، بأن يكون هذا الخطر مهددا لمؤسسات الدولة الدستورية أو مهدد لإستقلالها أو سلامة ترابها .

و لا يكفي للجوء للمادة (93) من الدستور مجرد قيام الخطر، بل لابد أن يكون هذا الخطر مؤثرا على نحو معين، بحيث يحدث تهديدا لمؤسسات الدولة الدستورية أو إستقلالها أو سلامة ترابها.

ويقصد بالخطر المهدد الخطر الذي تتوافر فيه قدر من الصلاحية أو القدرة على الإنتقاص من المصالح المهددة أو يؤدي إلى إزالتها[2].

وللتعبير عن هذا الشرط إستعمل المشرع الدستوري الجزائري عبارة "**..يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية** " ، غير أن هذه العبارة هي عبارة مطاطة لايفهم المقصود بها على وجه الدقة، مما يثير التساؤل التالي: هل يقصد بها الشلل التام لمؤسسات الدولة الدستورية أم مجرد عدم السير المنتظم لها ؟

ذهب أغلب الفقه الفرنسي في تفسيره للمادة ( 16) إعتناق التفسير الموسع لشرط إنقطاع السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية، و مقتضى هذا التفسير يكفي للجوء للمادة (16) مجرد تعثر هذه السلطات في سيرها أو السير بصعوبة، و لا يشترط أن يكون قد أصابها الشلل التام أو العجز الكلي عن أداء دورها الدستوري و ذلك للأسباب التالية:

* أن المادة (16) نصت على وجوب إنعقاد البرلمان بقوة القانون، و هو مايفترض أن البرلمان قادر على الإنعقاد و لم يصب بالعجز الكلي أو العجز المادي الذي يحول دون إنعقاده[3].

* أنه من غير المنطقي أن نطالب رئيس الجمهورية بالإنتظار و عدم التدخل لمواجهة الأزمة حتى يصبح البرلمان و الحكومة معا في حالة شلل تام تقعدهما عن أداء الدور المنوط بهما طبقا للدستور[4].

* أن نص المادة (16) صريح في دلالته على الإعتقاد بعدم السير المنتظم، و مقتضى ذلك الإعتقاد بألا تعد السلطة الدستورية قادرة على مباشرة مهامها بصورة طبيعية.

---

[1]- أحمد مدحت علي . نظرية الظروف الإستثنائية . مصر : الهيئة العامة للكتاب . 1978 .ص 56.

[2]- وجدي ثابت غبريال . مرجع سابق .ص 109.

[3]- Michelle Voisset . L'article 16 de la constitution du 04 octobre 1958 . Paris . 1969 .P 32.

[4]- Jean lamarque . (( la théorie de la nécessité de l'article 16 de la constitution de 1958 )) . Op –cit. P 610.

وفي هذا الصدد فإن رئيس الجمهورية هو الذي يقرر متى تعتبر السلطلت العامة غير قادرة على مباشرة مهامها بصورة طبيعية و له سلطة تقديرية في هذا الشأن.

**ثانيا: الشروط الشكلية .**

وتتمثل هذه الشروط في جملة من الإستشارات لبعض المؤسسات الدستورية، وهي إستشارات إختيارية غير ملزمة من حيث الأخذ بنتائجها، و لكنها إلزامية من حيث مبدأ إجرائها و طلبها، حيث تتوقف عليها المشروعية الشكلية لقرار الإعلان، و تهدف هذه الإستشارات بصفة عامة إلى إحاطة رئيس الجمهورية الأشخاص و الهيئات العامة التي حددتها المادة (93) بالظروف التي تمر بها البلاد، وما إذا كانت تحتاج إلى سلطات إستثنائية لمواجهتها أم لا، هذا بالإضافة إلى ضمان إلتفاف هذه الشخصيات و ممثلي تلك الهيئات حول رئيس الجمهورية في حالة موافقتهم على رأيبه لما يتمتع به من قوة التأثيرعلى الرأي العام[1] بالإضافة إلى هذه الإستشارات هناك شرط وجوب إجتماع البرلمان بقوة القانون.

وبالنسبة للهيئات التي يجب أن تستشار من طرف رئيس الجمهورية في هذه الحالة كالأتي :

**I- إستشارة رئيسي غرفتي البرلمان و المجلس الدستوري.**

قرر المؤسس الدستوري أن تشمل الإستشارة التي يجريها رئيس الجمهورية قبل تقرير الحالة الإستثنائية كلا من رئيسي غرفتي البرلمان و المجلس الدستوري كهيئة مجتمعة.

**1- إستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة.**

يمثلان رأسا السلطة التشريعية، و هما يعبران عن رأي النواب و الأعضاء، و بالتالي رأي الأمة، و هذه الإستشارة أضافها تعديل 1996 حيث لم تتضمنها المادة (87) من دستور 1989، وهذا تأكيدا على دور البرلمان في الحياة السياسية و القانونية للبلاد كممثل أول و أصيل للسيادة الشعبية، ومن جهة أخرى دلالة على خطورة هذه الحالة، الأمر الذي جعل المشرع الدستوري يشرك البرلمان في قرار الإعلان بغض النظر عن حجم و فاعلية هذه المشاركة.

**2- إستشارة المجلس الدستوري .**

فهي إستشارة تشمل الهيئة مجتمعة و لا تقتصر على رئيسه فقط[2]، و تكمن أهميتها في المكانة أو الدور السامي الذي يؤديه المجلس الدستوري في الحياة الدستورية، و ذلك بالسهر على إحترام الدستور من طرف جميع السلطات [3] ، فالمجلس هو قاضي الدستورية بالدرجة الأولى و إستشارته و هاته تعد ضمانة وتدعيما لموقف رئيس الجمهورية من الناحية الدستورية أمام المؤسسات الأخرى و الأفراد[4].

---

[1]- عبد العظيم عبد السلام . مرجع سابق .ص 264.

[2]- تنص المادة 52 من التنظيم الذي يحدد إجراءات عمل المجلس الدستوري على مايلي:

" عندما يستشار المجلس الدستوري في إطار أحكام المادتين 93 و 97 من الدستور، يجتمع و يبدي رأيه فورا "

[3]- تنص المادة 163 من دستور 1996 على مايلي: "يؤسس مجلس دستوري يكلف بالسهر على إحترام الدستور".

[4]- سعيد بوالشعير . النظام السياسي الجزائري .مرجع سابق .ص 276 .

والجدير بالذكر أن إستشارة المجلس الدستوري عند إعلان رئيس الجمهورية الفرنسي لأعمال المادة (16) من الدستور الفرنسي، يستوجب القانون المنظم لعمل المجلس الدستوري، أن يكون رأي المجلس الدستوري بشأنها مسببا و منشورا، و هذا يعني إعطاء ثقل أكبر لرأي المجلس الدستوري مقارنة مع باقي الهيئات الأخرى[1].

**II- الإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء.**

أول مايلاحظ على المادة (93) في هذا الخصوص، أن المشرع الدستوري إستعمل مصطلح الإستشارة من جهة عندما ربطها برئيسي غرفتي البرلمان و المجلس الدستوري، و إستعمل من جهة أخرى مصطلح الإستماع عندما ربطها بالمجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء، و الحكمة من ذلك أن الإستشارة القصد من ورائها بيان الأسباب المؤدية لإقرار الحالة الإستثنائية، لذلك فإن رئيسي غرفتي البرلمان يعتبرون كهيئة إستشارية من الناحية القانونية، بينما على خلاف ذلك أن مصطلح الإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء فيعتبران كهيئة تقنية و سياسية تساعد رئيس الجمهورية على توضيح الصورة وعلى تطبيق الحالة الإستثنائية إذا ماقرر رئيس الجمهورية ذلك.

**1- الإستماع للمجلس الأعلى للأمن.**

يشترط الدستور على رئيس الجمهورية الإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن قبل إعلان الحالة الإستثنائية رغم أنه رئيسه و مايصحب ذلك من تقديم تقارير و الإدلاء بآراء معتمدة على وقائع و حقائق و معطيات ومقدرة للملابسات و الظروف و النتائج و الآثار الأمنية و العسكرية، و غيرها مما ينير الطريق أمام رئيس الجمهورية الذي بعد التقرير و التقييم يتخذ القرار المناسب[2].

**2- الإستماع لمجلس الوزراء.**

ومجلس الوزراء كما هو معروف يجتمع برئاسة رئيس الجمهورية طبقا للمادة (77) فقرة 04 من الدستور وعضوية رئيس الحكومة و الوزراء، و لاشك أن هذه الإستشارة أهميتها في إطلاع رئيس الجمهورية على الظروف الواقعية عن قرب، كون الحكومة بطاقمها الوزاري ذات صلة مباشرة بواقع الحياة اليومية.

**III- إجتماع البرلمان وجوبا.**

إن النص لم يوضح الهدف من الإجتماع و الدور المنوط بالبرلمان هنا، لكن يمكن إعتبار هذا الإجتماع كوسيلة لتمكين نواب الشعب و ممثليه من متابعة و مراقبة الأوضاع بإستمرار و عن قرب، و كذا لتدعيم مشروعية قرارات رئيس الجمهورية في هذه الحالة[3].

---

[1]- **Jean Lamarque .((La théorie de la nécessité et l'article 16 de la constitution de 1958 )) .Op-cit . P 613 .**

[2]- سعيد بوالشعير . النظام السياسي الجزائري . مرجع سابق . ص **276** .

[3]- **Abdelaziz Ben Arafa . Op –cit . P 96 .**

أما بالنسبة لإنهاء الحالة الإستثنائية، فإن الفقرة الخامسة و الأخيرة من المادة (93) تقضي بأن هذه الحالة تنتهي حسب الأشكال و الإجراءات التي أعلنت عن طريقها .

و في الأخير نقول أنه إذا كان رئيس الجمهورية ملزم دستوريا بإستشارة هاته الشخصيات و الهيئات فإن رأيها غير ملزم، و لذا فإن هاته الإستشارة تأتي على سبيل الإستئناس و لتكوين قناعة أكبر، كما أنها ذات طابع إعلامي في نفس الوقت، و يكون هذا الإعلام موجها إلى البرلمان من خلال رئيسه.

فتعدد الأجهزة و المؤسسات الدستورية التي يستشيرها رئيس الجمهورية ذات دور ضعيف إلى درجة أنها ليست شريكا حقيقيا مع الرئيس في إتخاذه قراراته، و هي لا تتدخل لتساعده الرأي بل لتكرس مايقوم به من أعمال، و لذا فإن الرئيس يواجه الوضع بمفرده ذلك أن تدخلها - المؤسسات و الأجهزة – وارد ليس من قبيل الحاجة الماسة و الضرورية إليها، بقدر ماهو ناتج عن محاولة أو رغبة سياسية في إعطاء طابع ديمقراطي للتصرف الرئاسي[1].

**الفرع الثاني**

**الحدود الموضوعية لممارسة سلطة التشريع الإستثنائي**

إذا كانت المادة (124) قد منحت رئيس الجمهورية إمكانية التشريع بأوامر في الحالة الإستثنائية وهذا يعني التدخل في المجال المخصص للسلطة التشريعية، لكن الملاحظ في المادة (93) أنها قد خولت رئيس الجمهورية سلطات أكبر عندما نصت على : " **تخول الحالة الإستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية**......" ، فمصطلح الإجراءات الإستثنائية يثير بشأنه عدة تساؤلات أهمها : هل تعد الإجراءات الإستثنائية كافية للتشريع عن طريق الأوامر دون الإستناد إلى المادة (124) ؟ وبالتالي ماهي السلطات الإستثنائية التي تخولها المادة (93) لرئيس الجمهورية في علاقتها مع العمل التشريعي ؟ و ماهو الإطار الزمني للتشريع عن طريق الأوامر؟

لعل الدافع من وراء طرح السؤال الأول في شقه الأول هو التطبيق العملي للتشريع عن طريق الأوامر من جهة و معنى مصطلح الإجراءات الإستثنائية نفسه، فالتجربة الحديثة أظهرت إمكانية التشريع بالأوامر في ظل الظروف الإستثنائية دونما وجود نص في ذلك، لذلك فإنه ربما يعود الهدف من إقرار التشريع بالأوامر في الحالة الإستثنائية إلى رفع اللبس حول مصطلح الإجراءات الإستثنائية لاسيما في علاقتها مع المجال التشريعي من جهة و لتدعيم مركز مبدأ الشرعية من جهة أخرى.

**أولا: السلطات الإستثنائية التي يجوز لرئيس الجمهورية أن يمارسها في الحالة الإستثنائية.**

إن الشيء الهام الذي كرسه دستور 1996 في المادة (124) أنه خول رئيس الجمهورية سلطة التشريع عن طريق الأوامر، و بذلك يكون قد قضى على الغموض الذي كان في السابق حول صلاحيات وسلطات رئيس الجمهورية في مواجهة الحالة الإستثنائية، حيث لم يعترف الدستور في السابق بأي شكل

[1]- **الأمين شريط. مرجع سابق .ص 550 .**

من الأشكال إلى وسيلة رئيس الجمهورية خاصة من الناحية القانونية، أين ترك لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بصفة عامة سواء كان ذلك بمراسيم أو أوامر، و بالتالي ترك له السلطة الكاملة في إختيار الشكل المناسب و الأداة القانونية المناسبة لقراره.

وكما منحه الدستور سلطة تقدير الظروف الإستثنائية و سلطة تقريرها و الإعلان عنها، فقد منحه أيضا حرية إختيار الوسائل و الإجراءات اللازمة لإرجاع البلاد إلى وضعها العادي .

أما في ظل دستور 1996 و في ظل المادة (124) التي تنص في فقرتها الرابعة على مايلي : " **يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الإستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور**"

وإذا كانت المادة (124) قد منحت لرئيس الجمهورية بأن يشرع بأوامر في الحالة الإستثنائية و معنى ذلك أن يتدخل في المجال المخصص للسلطة التشريعية، فإن المادة (93) قد وسعت بشكل كبير الإختصاصات التي يمارسها رئيس الجمهورية في الحالة الإستثنائية، عندما نصت على أن الحالة الإستثنائية تسمح لرئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الإستثنائية التي تستوجبها المحافظة على إستقلال الأمة و مؤسساتها الدستورية، و مع ذلك فإن إستعمال المشرع الدستوري لعبارة يتخذ الإجراءات تطرح تساؤلات حول المدى الذي يمكن أن تصل إليه هذه السلطات، و هل ترد عليها قيود ؟

إن منح الدستور هذه السلطة لرئيس الجمهورية فبإعتباره الضامن للدستور و لإحترامه و بهدف الرجوع أيضا بالبلاد إلى الحالة العادية.

فقد إعترفت المادة (93) بإتخاذ إجراءات إستثنائية لمواجهة الحالة الإستثنائية دون أن تبين لنا نطاقها وقد حاول الفقه في فرنسا إستنادا إلى شروط تطبيق المادة (16) من الدستور الفرنسي تحديد نطاق تلك السلطات و الغرض منها، و هو الرأي الذي يصلح للتطبيق في الجزائر فيما يلي:

**I - المجال الدستوري.**

يعتبر الدستور تعبيرا عن الإرادة العامة للأمة، و بهذه المثابة فإن المبدأ السائد في الدولة الحديثة هو مبدأ علو و سمو الدستور، و هو مبدأ لا يرد عليه أي قيد حتى في الظروف الإستثنائية.

تقابل المادة (93) من الدستور الجزائري لعام 1996 المادة (16) من الدستور الفرنسي لعام 1958. والملاحظ على النصين أنهما لم يتضمنا النص الصريح على إمكانية تعطيل الدستور أو تعليقه، و إنما إكتفتا بإعطاء رئيس الجمهورية سلطة ممارسة جميع الإجراءات الإستثنائية التي تمكنه من التحكم في الوضع حيث جاء في نص المادة (93) من الدستور الجزائري [1] : " **تخول الحالة الإستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الإستثنائية التي تستوجبها المحافظة على إستقلال الأمة و المؤسسات الدستورية في الجمهورية .....**".

---

[1] - و يقابل هذا في نص المادة ( **16** ) من الدستور الفرنسي : "......و يتخذ رئيس الجمهورية الإجراءات التي تقتضيها هذه الظروف ...و يجب أن يكون الغرض من هذه الإجراءات هو تمكين السلطات العامة الدستورية من القيام بمهامها في أقرب وقت ممكن ......"

ولكن الفقه الفرنسي يجمع على أن تطبيق المادة (16) من الدستور يؤدي إلى تركيز كل السلطات في يد رئيس الجمهورية،وله أن يصدر القرارات مهما كانت طبيعتها دون أن يتعرض لمخالفة الدستور،فلا يجوز لرئيس الجمهورية أن يقوم بإلغاء أو تعديل الدستور لأن ذلك يخالف الغاية التي من أجلها وضع النص وهي وضع المؤسسات الدستورية على الطريق[1] .

كما أن إعطائه الحق في إلغاء أو تعديل الدستور يخالف طبيعة مكانته بإعتباره الحارس على النصوص الدستورية، و لذلك يجب أن ترتبط الإجراءات الإستثنائية التي يمارسها رئيس الجمهورية إعمالا للمادة 16 من دستور 1958 بإعادة السير المنتظم للمؤسسات الدستورية، و ذلك لأن تعديل أو إلغاء الدستور هو من الحقوق المقررة للسلطة التأسيسية، و من تم ألا يخرج الإجراء الذي يتخذه رئيس الجمهورية إعمالا للمادة (16) عن الهدف الأساسي و هو عودة المؤسسات الدستورية لمباشرة وظائفها بطريقة عادية، و إلا كان هذا الإجراء مشوبا بعيب الإنحراف بالسلطة.

فإذا كان هذا الرأي الغالب فقها في فرنسا، فإنه في الجزائر و بإستثناء حالة الحرب، فإن سلطة تعديل الدستور من طرف رئيس الجمهورية ممكنة في حدود معينة، لأن السلطات المكلفة بالمساهمة و إقرار هذا التعديل موجودة فعليا في ظل الحالة الإستثنائية، و لا يوجد ما يمنعها من العمل في ظل هاته الحالة، غير أن هاته الفرضية تبقى مرتبطة بالغاية من التعديل و صفته، حيث يجب آلا يكون التعديل ذو صفة مؤقتة ينتهي بإنتهاء الغرض منه، و أن تهدف العودة إلى الظروف العادية بالقضاء على الخطر المهدد لسلامة البلاد و مؤسساتها الدستورية، و خير مثال على ذلك التعديل الذي أدخله رئيس الجمهورية على الدستور بشأن اللغة الأمازيغية في مرحلة لازالت حالة الطوارئ سارية[2].

ولكن بمقابل هذا، فإن بعض الفقه الفرنسي قد ذهب إلى أنه يجوز لرئيس الجمهورية أن يوقف العمل ببعض أحكام الدستور تطبيقا للمادة (16) من الدستور إذا صدر قرار صريح من رئيس الجمهورية يوقف بعض أحكام الدستور، يحدد المواد المراد إيقاف العمل بها في هذا القرار على نحو دقيق و مدة الإيقاف كما يجب أن تكون المواد التي تقرر إيقافها من شأنها فيما لو إستمر العمل بها أن تعوق رئيس الجمهورية عن إستخدام سلطاته الإستثنائية[3] ، و هو ماكشف عنه بالفعل تطبيق المادة (16) من طرف الجنرال "ديغول" DEGAULLE - لأول مرة و آخرها حتى الآن – في أفريل 1961 بمناسبة تمرد بعض الضباط الفرنسيين في الجزائر حيث أصدر الكثير من النصوص التي عطلت بعض النصوص الدستورية، و من ذلك قراره بوقف قاعدة عدم جواز عزل القضاة في الجزائر[4].

---

[1]- **André Houriou et les autres <u>. Droit constitutionnel et institutions politiques .</u> 06 ème édition . Paris . 1975 . P 976 -977 .**

[2]- راضية شيبوتي . مرجع سابق. ص **120** .

[3]- محمود أبو السعود حبيب . مرجع سابق . ص **243** .

[4]- **Jean Lamarque . ((La théorie de la nécessité et l’article 16 de la constitution de 1958)). Op-cit. P 615-618 .**

إلا أنه – رئيس الجمهورية – ليس مطلق الحرية في إيقاف ماشاء من نصوص الدستور، بل هو مقيد في هذا الأمر بإتخاذ الإجراءات و القرارات التي لها علاقة مباشرة بظروف إعلان تطبيق المادة (16) دون غيرها من الإجراءات، كما ذهب البعض إلى أن هناك بعض النصوص تستبعد بداهة من نطاق سلطة الرئيس في إيقافها، و يتعلق الأمر بتلك النصوص التي تشكل ضمانات لرقابة أعمال المادة (16) كإجتماع البرلمان بقوة القانون و إمكانية إتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى وفقا للمادة (68) من الدستور[1] .

خلافا للوضع في الجزائر فإن رئيس الجمهورية، و بالرغم من عدم تحديد صلاحياته بدقة في ظل المادة (93) من دستور 1996، فإنه لا يمكنه وقف العمل بالدستور و لا خرق أحكامه و مبادئه لأن الخروج عن الدستور يعني الخروج عن القانون، بإستثناء حالة الحرب، فنظرا لخطورة الوضع يوقف العمل بالدستور طيلة هاته الفترة و ترتكز السلطة برمتها في قبضة رئيس الجمهورية القائد الأعلى للقوات المسلحة[2].

**II - المجال التشريعي.**

إعترف المؤسس الدستوري الجزائري بسلطة تقديرية واسعة لرئيس الجمهورية في ظل الحالة الإستثنائية تبدأ من تقدير الخطر و جسامته و تقرير الحالة إلى إتخاذ الإجراءات الإستثنائية المناسبة للحفاظ على سلامة البلاد و إستقلالها و إعادة المؤسسات الدستورية إلى وضعها الطبيعي .

إلا أن إستعمال المشرع لعبارة "......**يتخذ الإجراءات الإستثنائية** ......" و هي عبارة فضفاضة واسعة النطاق تطلق العنان لرئيس الجمهورية في ممارسة و إتخاذ كل التدابير التي يراها ملائمة دون قيود صريحة و مؤكدة.

الأمر الذي يترك الأثر البالغ على قواعد توزيع الإختصاص في الدولة و إخلالا صارخا بمبدأ الفصل بين السلطات و ما لذلك من عواقب على حريات الأفراد، غير أنه يبقى إختلال مؤقت تبرره حالة الضرورة فالأصل أن الإستثناء لا يجوز التوسع في تفسيره بما يؤدي إلى تقرير سلطات أكثر مما يسمح به النص أصلا.

إلا أن عدم تحديد مجال الصلاحيات الممنوحة لرئيس الجمهورية في ظل الحالة الإستثنائية صراحة في الدستور، يتيح للرئيس القبض على ناصية الأمور و تولي جميع السلطات اللازمة لإعادة البلاد إلى وضعها العادي .

ولاشك أن الضرورة تستلزم حتما أن تتسع هذه السلطات لتشمل المجال التشريعي، حيث يستطيع رئيس الجمهورية أثناء تطبيقه للمادة (93) أن يتخذ كافة الإجراءات التي يتطلبها الموقف و لو تعلقت بالمسائل التي يختص بها البرلمان طبقا للمادتين (122) و (123) من الدستور، ذلك أن الدستور خول رئيس

---

[1] - عمر حلمي فهمي . مرجع سابق . ص **330-333** .

[2] - راضية شيبوتي. مرجع سابق .ص **119- 120** .

تنص المادة **96** من دستور **1996** على مايلي :

" يوقف العمل بالدستور مدة الحرب ،و يتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات ......."

الجمهورية الإستلاء على الوظيفة التشريعية إستنادا لنص المادة (124) في فقرتها الرابعة من الدستور وذلك عن طريق الأوامر الإستثنائية، و التي تعد جزء من الإجراءات الإستثنائية التي تستوجبها المحافظة على المؤسسات الدستورية في البلاد أو إستقلالها أو سلامة ترابها.

ومن تم تعتبر هذه المادة بمثابة ترخيص دستوري يستطيع بموجبه رئيس الجمهورية مباشرة جميع إختصاصات المشرع العادي.

إلا أنه إذا كان لرئيس الجمهورية سلطة تقدير و إتخاذ الأوامر التي يراها مناسبة لمواجهة الحالة الإستثنائية، فإن منطق الظروف الإستثنائية يستدعي ربط هذه الأوامر بالغرض الذي يراد مواجهته برابطة السببية، أي أنه لا يجوز أن تخرج هذه الأوامر بوصفها جزء من الإجراءات الإستثنائية عن الغرض منها وهو مواجهة الخطر و إيقافه و القضاء عليه كلية بالقدر اللازم دون أن تتعداه[1].

ذلك أن المادة (93) تمنح لرئيس الجمهورية حرية مجابهة الحالة الإستثنائية بإتخاذ الأوامر الإستثنائية للمحافظة على إستقلال الأمة و المؤسسات الدستورية في الجمهورية، و لما كان الدستور قد خول رئيس الجمهورية سلطة تقرير الحالة الإستثنائية، فإنه قد منحه سلطة إتخاذ الأوامر التي تستوجبها المحافظة على إستقلال الأمة، و القيد الوحيد الوارد على هذه الأوامر هو قيد معيار التناسب بين القرار المتخذ والهدف المراد تحقيقه من ورائه بمناسبة هذه الحالة.

فالأوامر المتخذة من رئيس الجمهورية تجد علتها في أنها ترمي إلى إنهاء الحالة الإستثنائية بالرجوع بالبلاد إلى الحالة العادية، فإذا كانت هذه الأوامر المتخذة من قبل رئيس الجمهورية لا ترمي إلى ذلك يقصد منها خلاف ذلك، فإنها تكون أوامر مخالفة للدستور خاصة و أن رئيس الجمهورية هو الهيئة الوحيدة التي لها مهمة حماية الدستور و السهر على دستورية الإجراءات بصفة عامة، و الأوامر بصفة خاصة .

فإذا تجاوز رئيس الجمهورية في أوامره هذه الغاية تعيب هذه الأوامر بعيب الإنحراف في إستخدام السلطة ويتبدى هذا الإنحراف في خروج هذه الأوامر بوصفها جزء من الإجراءات الإستثنائية عن الغاية من تقرير الحالة الإستثنائية، و هي مواجهة الأزمة و إعادة سير مؤسسات الدولة الدستورية[2].

**ثانيا: الإطار الزمني للتشريع بأوامر في الحالة الإستثنائية.**

لم يتضمن نص المادة (93) من الدستور أي تحديد للمدة الزمنية التي يطبق خلالها، حيث أن المشرع الدستوري لم يشر إلى فترة تطبيق هذه المادة، و لا إلى مدة سريان الأوامر التشريعية التي تدخل ضمن الإجراءات الإستثنائية المتخذة إستنادا إليها، حيث ترك لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية في تحديد مدة سريان الأوامر التشريعية المتخذة إستنادا و تطبيقا للمادة (93).

---

[1]- راضية شيبوتي .مرجع سابق .ص 122 .

[2]- وجدي ثابث غبريال . مرجع سابق . ص 142 .

ذلك أن إختلاف و تنوع الأزمات، و تكليف رئيس الجمهورية بمواجهتها هو أمر يجب النظر فيه إلى كل حالة على حدى حسب جسامتها، و حسب الظروف و الملابسات المحيطة بها، و بخاصة إذا تعلق الأمر بأزمة ماسة بإقليم الوطن أو سلامته أو تهديد حقيقي يعصف بالمؤسسات الدستورية للبلاد، و يثار الإشكال في مسألة النطاق الزمني لسلطة التشريع عن طريق الأوامر في الحالة الإستثنائية في حالتين إثنتين على النحو التالي:

1)- في حالة الإعلان الرسمي على إنهاء الحالة الإستثنائية، مامصير الأوامر التشريعية التي صدرت في ظلها ؟ خاصة إذا لم تحدد مقدما فترة سريانها بوضوح، و لم يعلن عن إنتهاء العمل بها، مع الرفع الرسمي للحالة الإستثنائية ؟.

بالنسبة لمدى سريان الإجراءات الإستثنائية بعد الإعلان الرسمي عن إنتهاء الحالة الإستثنائية، فإن الفقه الفرنسي أقر بمبدأ الإرتباط و التلازم الزمني بين الإجراءات الإستثنائية و الظروف المثيرة لتلك الإجراءات، فإذا ما إنقضت الظروف الإستثنائية فإن جميع الإجراءات الإستثنائية تسقط من تلقاء ذاتها وتعود الأمة إلى نظامها الدستوري العادي، معتبرا أن إنتهاء تلك الحالة سببا مؤديا إلى سقوط جميع الإجراءات الإستثنائية من تلقاء نفسها بما فيها الأعمال التشريعية[1].

نفس القاعدة تطبق على المادة (93) من الدستور، حيث يمكن القول أنه بالنظر لطبيعة الأوامر فإنه ينبغي أن ينتهي العمل بها بمجرد الإعلان عن رفع الحالة التي تمت في ظلها، فمثلا إذا تقرر إنهاء الحالة الإستثنائية طبقا للفقرة الخامسة من المادة (93) من الدستور، فإنه يتوقف تبعا لذلك العمل بكل الإجراءات الإستثنائية التي صدرت في ظلها، و تعد لاغية الأوامر التشريعية بإعتبارها قوانين مؤقتة[2].

فسلطة التشريع عن طريق الأوامر الممنوحة لرئيس الجمهورية بموجب المادتين (93) و (124) والتي تدخل في الأصل و في الظروف العادية في إختصاص السلطة التشريعية هي إستثناء و ليس قاعدة عامة، والإستثناء لا يمكن أن يطبق إلا إذا توافرت شروطه كما لا يمكن أن يقاس عليه، لذلك تزول هذه الأوامر بمجرد الإعلان الرسمي عن إنتهاء الحالة الإستثنائية.

ولكن هل يجوز لرئيس الجمهورية أن يقرر بشكل صريح إستمرار هذه الأوامر التشريعية خارج النطاق الرسمي للحالة الإستثنائية التي صدرت بموجبها، أي سريانها بعد تاريخ الإعلان عن رفع هذه الحالة.

ذهب الفقه الفرنسي في تعليقه على مثل هذه الحالة - و ذلك بمناسبة قرار رئيس الجمهورية الصادر في 29 سبتمبر 1961 بإستمرار العمل ببعض القرارات التي كان قد أصدرها إستنادا إلى السلطة التي تخولها له المادة (16) من الدستور - إلى أن هذا القرار مجرد من كل أساس قانوني لأنه كان يجب

[1]- وجدي ثابث غبريال . مرجع سابق . ص **278** .

[2]- عبد المجيد زغلاني .(( سلطات رئيس الجمهورية في مجال التشريع و التنظيم )). مقال عبر حلقات منشور بجريدة الخبر .الحلقة الخامسة الأخيرة. ليوم **21 /2001/04** .

على رئيس الجمهورية و قد حدد 30 سبتمبر 1961 ميعاد لإنتهاء العمل بالمادة (16) من الدستور أن يكف إعتبارا من هذا التاريخ عن تطبيق الإجراءات الإستثنائية التي كان قد إتخذها إستنادا إلى السلطة التي تخولها له هذه المادة[1]، و في نفس الإتجاه يذهب البعض في تعليقه على هذا القرار إلى أن رئيس الجمهورية و إن كان لا يتمتع فقط بسلطة تقديرية بشأن تحديد تاريخ وضع المادة (16) موضع التطبيق، بل يملك هذه السلطة في تحديد تاريخ إنهاء العمل بهذه المادة، بحيث يستطيع الإستمرار في تطبيقها مادام يرى أن الظروف الإستثنائية التي دفعته إلى هذا التطبيق لا تزال قائمة، و أن السلطات العامة الدستورية لم تسترد بعد سيرها المنتظم، لكن متى رأى رئيس الجمهورية أن هذه الظروف قد زالت، وأوقف تطبيق المادة (16) ، فإنه يتعين عليه أن يوقف العمل أيضا في ذات التاريخ باللوائح التي كان قد أصدرها إستنادا إلى السلطة التي تقررها له هذه المادة، ذلك أن اللوائح إنما إتخذها لمواجهة الظروف الإستثنائية التي كانت قائمة، ومادامت قد إنتهت و إستعادات السلطات العامة الدستورية سيرها المنتظم فإنه لم تعد ثمة حاجة للإستمرار في تطبيق إجراءات إستثنائية تتضمن قيودا شديدة على ممارسة الأفراد لحقوقهم و حرياتهم العامة[2] .

2)- و هناك حالة النهاية الفعلية للحالة الإستثنائية التي صدرت بموجبها الأوامر التشريعية مع عدم الإعلان الرسمي على هذا الإنتهاء، فهل تبقى هذه الأوامر سارية إقترانا بالوجود الرسمي للحالة الإستثنائية؟ أم يتوقف سريانها على أساس الزوال الفعلي لمسببات و دواعي إصدارها ؟ وما مدى مشروعيتها في حالة بقائها سارية ؟

رجح الفقه الفرنسي في تعليقه على هذه الحالة بالأخذ بالغاية من الإجراءات الإستثنائية، و بما أن الإجراءات الإستثنائية غاية من شقين، أحدهما هو حفظ الأمن و النظام العام في الداخل في مواجهة جميع الأخطار الداخلية و الخارجية، و الثاني هو تحقيق السير المنتظم للسلطات الدستورية بحيث تقوم هذه السلطات بمهامها الدستورية، و متى تحققت الغاية التي تتغياها الإجراءات الإستثنائية، يجب أن يتخلى رئيس الجمهورية عن سلطات الأزمة، أي الربط بين الغاية من الإجراءات و مدة تطبيقها، فإذا ماحقق اللجوء للإجراءات الإستثنائية الغاية منه زال الداعي للإستمرار في العمل بها، و أصبح إستمرارها بعد زوال الظروف الملجئة إليها غير قائم على سند من القانون أو الواقع [3] .

---

[1]- **Georges Morange .(( Le contrôle des décisions prises au titre de l'article 16 )) . <u>Recueil Dalloz</u>. Paris .1962 . P 114 .**

[2]- **Jean Lamarque .(( légalité constitutionelle et contrôle juridictionnel des actes pris en vertu de l'article 16 )) . Op-cit . N°1711 .**

[3]- **وجدي ثابث غبريال . مرجع سابق .ص 272 - 273 .**

ويعلق الفقه الفرنسي على هذه الحالة بمناسبة قرار الجنرال "ديغول" "DEGAULLE " بإستمرار تطبيق المادة (16) حتى تاريخ 1961/02/29 حيث أعلن إنتهاء العمل بها إعتبارا من 1961/09/30 [1].
فذهبوا إلى أن هذا الإجراء مخالفا للدستور تأسيسا على أنه إعتبارا من 25 أفريل 1961 تاريخ القضاء على تمرد الجيش الفرنسي في الجزائر عاد السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية، و بالتالي كان يتعين على رئيس الجمهورية - و قد حقق الغرض الذي قيدت به المادة (16) إستخدام السلطة الإستثنائية التي تقررها له- أن يوقف إعتبارا من ذلك التاريخ تطبيق هذه المادة و ماصاحبها من إجراءات و قرارات[2].

---

[1]- يمثل إعلان رئيس الجمهورية الفرنسي تطبيق المادة (16) من الدستور الفرنسي في أفريل 1961 بمناسبة حركة تمرد ضباط الجيش الفرنسي في الجزائر ،التطبيق الوحيد لهذه المادة في النظام الفرتسي لحد الآن.

محمد حسنين عبد العال . الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري . الطبعة الثانية . القاهرة : دار النهضة العربية . 1991 . ص 111.

[2]- **Georges Morange .Op –cit . P 114 .**

## الفصل الثاني

## ماهية الأوامر التشريعية و النتائج المترتبة على مباشرتها

طبقا لنص المادة (124) من دستور 1996، فإن التشريع بالأوامر هو حق شخصي لرئيس الجمهورية يتمتع به، وهو ميزة أعطيت لهذا الأخير الذي توسع مجاله التشريعي في دستور1996، و بدون أن يطلب تفويض وبدون أن يشاركه رئيس الحكومة ذلك، فهو أي رئيس الجمهورية ينافس البرلمان في مجاله التشريعي، وله أن يشرع في المجالات المختلفة مادام لديه رخصة من الدستور لا يقيدها شيء إلا ما إشترطته المادة (124) كضرورة عرض الأوامر على الموافقة اللاحقة للبرلمان، و أيضا إتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء.

وواضح أن منح رئيس الجمهورية القدرة على ممارسة التشريع الكامل في ظل دستور1996 هو خرق لمبدأ نيابي صميم، مبناه أن التشريع عمل من أعمال البرلمان طبقا لنص المادة (98) من الدستور.

فإذا كانت النظم البرلمانية قد أخذت بفكرة الأوامر إنطلاقا من تبرير واقعي، وهو أن ضرورة ما قد تنشأ في وقت من الأوقات تقتضي إصدار تشريعات معينة لمواجهة الظرف الإستثنائي القائم، فتضطر السلطة التنفيذية عندئذ إلى الحلول محل السلطة التشريعية، فتمارس التشريع عن طريق الأوامر.

فإن دستور 1996 أخذ بها و لكن بشكل جديد لا يتفق مع الفكرة التقليدية للضرورة، إذ أستعملت الأوامر كأداة تثبيت لهيمنة و تفوق رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري لعام 1996، نظرا لما تتمتع به الأوامر من طبيعة و قوة و مزايا القانون (المبحث الأول).

وعلى الرغم أيضا من أن الأوامر هي فكرة إستثنائية، و بالتالي لا تمارس إلا في حالة إستثنائية، فإن واقع الحال قد أظهر تحول هذه الوسيلة إلى أداة إعتيادية تمارسها السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية متجاوزة حالات الضرورة الحقيقية، و بهذا إستطاعت هذه السلطة أن تمارس خلال غياب البرلمان – شغور المجلس الشعبي الوطني و بين دورتي البرلمان - و في الحالة الإستثنائية سلطة التشريع الكامل، متجاوزة وفقا لهذا الحق دور المساهم في التشريع لتصبح مشرعا مستقلا، و أضحت الأوامر مجرد سلاح بيد السلطة التنفيذية تشهره في مواجهة السلطة التشريعية، و تمارس بمقتضاها المزيد من التهميش للبرلمان، إذ حولته إلى مؤسسة ثانوية مجردة من إختصاصاتها، وأضحت السلطة التنفيذية المشرع الرئيسي، مما يتعين معه دراسة مدى تأثير إستعمال رئيس الجمهورية للأوامر على إختصاصات السلطة التشريعية (المبحث الثاني).

## المبحث الأول

## إستعمال الأوامر أداة لتفوق السلطة التنفيذية

إن الأنظمة السياسية المختلفة أدرجت مكانة هامة للسلطة التنفيذية، و قد تأثر النظام السياسي الجزائري بهاته الأنظمة، وخاصة النظام الفرنسي الذي أكد تفوق هذه السلطة بموجب دستور 1958 و تعديلاته.
وقد أعطي للسلطة التنفيذية مكانة هامة في بداية الإستقلال وهذا راجع إلى التخلف والأمية و إنعدام الثقافة السياسية التي كانت سائدة آنذاك، و أعطي لرئيس الجمهورية عن طريق الأوامر سلطة و مكانة هامة خاصة في الحالة الإستثنائية، بالإضافة إلى العوامل التاريخية و النفسية التي كان لها الأثر البالغ على واضعي الدستور[1].
وبالرجوع إلى دستور1976 نجد أن رئيس الجمهورية هو محور النظام و مفتاح قبته، فهو مقترح من طرف الحزب، و هو أمينه العام المنتخب من طرف الشعب، و مجسد وحدة القيادة السياسية للحزب والدولة مما يجعله في مركز أسمى بالمقارنة مع غيره من المؤسسات.
هذا التفوق الذي يتمتع به رئيس الجمهورية و يمتاز به عن غيره من المؤسسات كان له الأثر البالغ على واضعي دستور1989 و الذي أكدته المراجعة الدستورية لسنة 1996.
فأبرز مظاهر هذه المراجعة الدستورية و أبعادها لا تعيد النظر أساسا في مكانة رئيس الجمهورية فالقراءة لأحكام النص الدستوري الجديد تظهر و تبين التغيير و الإستمرار في آن واحد في مكانة رئيس الجمهورية، ففي إطار علاقة المؤسسة التنفيذية بالبرلمان فإن المراجعة الدستورية الأخيرة تميزت بمحاولة إعادة الإعتبار للبرلمان من جهة و الإبقاء على تفوق السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية من جهة أخرى، وهي السمة الأساسية لهذا التعديل، إذ إستحدث دستور 1996 سلطات لرئيس الجمهورية يتدخل بموجبها إلى مجال القانون و ذلك عن طريق حقه في إصدار الأوامر التشريعية إستنادا للمادة (124) بصفة صريحة و مباشرة من الدستور تعزيزا لسلطته و مكانته.
فتقرير حق إستعمال الأوامر جعل لرئيس الجمهورية مركزا هاما بإعتبار أن الدستور خوله صراحة التشريع بإسم الشعب بإعتباره ممثلا و ضامنا للدستور، و حول سلطة رئيس الجمهورية في إستعمال الأوامر إلى سلطة حقيقية و مؤثرة في النظام السياسي الجزائري[2] (المطلب الأول).

---

[1]- في بداية الإستقلال إتخذ قادة الثورة و الشعب – بعد أن ذاقوا طعم الحرية – مواقف ضد كل محاولة لتركيز السلطة التي كانت تتصف بها الأنظمة الإستبدادية، و هذا مانجم عنه ظهور دستور 1963 الذي و إن لم يدم طويلا، إلا أنه المعبر عن رفض قادة الثورة تركيز السلطة، إلى أن جاء إنقلاب 19 جوان 1965 و ظهور دستور 1976، الذي عاد ليؤسس نظام تركيز السلطة و يؤكد مكانة رئيس الجمهورية.
سعيد بوالشعير. علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري في دستور 1976. ( أطروحة دكتوراه غير منشورة). جامعة الجزائر. 1984 . ص 88 .

[2]- لقد أكدت غالبية الفقه الفرنسي أن المادة 38 قد حولت وظيفة رئيس الدولة كحكم بين السلطات إلى سلطة حكومية حقيقية، و أنها أي المادة 38 لا تخدم سوى رئيس الجمهورية الذي إنتخبه الشعب و جعله صاحب السلطة و مصدرها.
عمر حلمي فهمي. مرجع سابق . ص 195 .

إن المادة (124) من دستور 1996 تنص في فقرتها الأولى و الرابعة على أن :" **لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان**

**يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الإستثنائية المذكورة في المادة (93) من الدستور** "

وطالما أن التشريع يدخل أصلا في إختصاص البرلمان، فإن لهذه الصياغة (يشرع) نتائج خطيرة تتعلق بطبيعة مايصدره رئيس الجمهورية من أوامر، لأن لفظ التشريع يفيد أن رئيس الجمهورية يتمتع بسلطة تشريعية عند غياب البرلمان – حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي إنعقاد البرلمان - وفي الحالة الإستثنائية، و بالتالي يكون لأعماله في هذه الحالة طبيعة القانون، مما يؤدي إلى التشكك في مدى خضوع هذه الأوامر للرقابة القضائية و الدستورية (المطلب الثاني).

## المطلب الأول

## التشريع عن طريق الأوامر سلطة أصلية يعطي التفوق لرئيس الجمهورية

التشريع عن طريق الأوامر يعد بمثابة تشريع أصيل تصدره السلطة التنفيذية دون الحاجة إلى الإستناد إلى تشريع قائم، تتضمن أحكام مبتدئة تستمد مصدرها من أحكام الدستور مباشرة، و تختلف الدساتير من دولة إلى أخرى و ذلك بطبيعة الحال حسب نوعية و طبيعة النظام السياسي السائد في كل دولة في إسناد سلطة التشريع عن طريق الأوامر.

والمشرع الدستوري الجزائري عمل منذ أول دستور له على إعطاء حق التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية ضمن أحكام و نصوص الدساتير المتتالية، فقرر في أول دستور له عام 1963 إسناد سلطة التشريع عن طريق الأوامر لرئيس الجمهورية في مادته (58) التي تنص:

" **يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إلى المجلس الوطني أن يفوض له لمدة زمنية محدودة إتخاذ إجراءات ذات صبغة تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء و تعرض على مصادقة المجلس في أجل ثلاثة أشهر** ".

فهكذا تجد سلطة التشريع عن طريق الأوامر أساسها القانوني و الشرعي موجود في صلب و أحكام أول دستور جزائري الذي لم يدم طويلا، و أعقبته بعد ذلك نصوص و مواد أخرى في كل من دستور 1976 حيث قررت المادة (153) على أن يضطلع رئيس الجمهورية بسلطة التشريع عن طريق الأوامر، و كذا دستور 1996 في مادته (124) التي تنص في فقرتها الأولى : " **لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان** ".

وبناءا على ذلك فأساس ومصدر إسناد سلطة التشريع عن طريق الأوامر لرئيس الجمهورية قائم و موجود في صلب و أحكام نصوص الدستور[1]، فمنه تستمد أساسها القانوني و الشرعي، حيث أن الدستور النافد في الدولة هو الذي يعطي الأساس الدستوري لإختصاص و سلطة التشريع عن طريق الأوامر.

فسلطة التشريع عن طريق الأوامر هي سلطة أصلية تجد أصلها و مصدرها في ذاتها، فهي لا تتفرع عن سلطة أخرى و لا تخضع لها، و لا تستند في وجودها على أية سلطة أخرى، تنشأ أحكامها مباشرة من الدستور[2] لأنه هو الذي يقرر وجودها دون الحاجة إلى الإستناد إلى تشريع آخر قائم و بالتالي فهي سلطة قائمة بذاتها و مستقلة و أصلية و غير مشروطة، و هي أصلية لأنها لا تجد مصدرها في القانون وغير مشروطة لأنها مثل القانون لا تخضع إلا للدستور.

وبذالك يكون المشرع الدستوري الجزائري قد سلك نهج باقي الدساتير الأخرى كالدستور المصري والفرنسي و التونسي ممن أسند سلطة التشريع عن طريق الأوامر لرئيس الجمهورية بموجب نص دستوري، و حكمة ذلك تكمن بطبيعة الحال في نية المؤسس الدستوري نحو تقوية السلطة التنفيذية وتعزيز مركز رئيس الجمهورية و سموه على السلطات الأخرى (الفرع الأول) و هدف هذه السلطة وأهميتها في إصدار قانون المالية (الفرع الثاني).

### الفرع الأول

### إستعمال الأوامر أداة لتعزيز سلطة رئيس الجمهورية

لقد تقرر لرئيس الجمهورية حق التشريع عن طريق الأوامر في دستور 1996 بنص المادة (124). وإسترجع بذلك رئيس الجمهورية في ظل هذا الدستور إختصاصه التشريعي ليصبح يمارس الإختصاص مناصفة مع ممثلي الشعب أي البرلمان بغرفتيه، و نظرا للمكانة المخولة إليه في ظل دستور 1996، حيث أن الكفة رجحت للسلطة التنفيذية نظرا للمركز الذي أصبح يتمتع به رئيسها- رئيس الجمهورية- كونه منتخبا من طرف الشعب، و فضلا عن المهام التي أسندت لها و التي تستدعي تخصيص وسائل عديدة لإنجازها و التي قد تصل إلى حد تمكينها من مشاركة المؤسسة التشريعية، و ذلك عن طريق تقرير حقها في التشريع إلى جانب البرلمان الذي أصبح إختصاصه محددا في كثير من الأنظمة على سبيل الحصر.

وإذا كان إعتماد قاعدة تحديد ميدان التشريع قد أعتبر بمثابة مساس خطير بسيادة البرلمان التقليدي، فإن الوضع لم يتوقف عند هذا الحد، ذلك أن أغلب الدساتير الحديثة خولت أيضا صلاحيات للسلطة التنفيذية

---

[1]- تناول المشرع الدستوري الجزائري سلطة التشريع عن طريق الأوامر في دساتير **1963**، **1976**، **1996**، بإستثناء دستور **1989** في باب تنظيم السلطات.

[2]- تنبثق أحكامها من الدستور، فالدستور هو الإطار القانوني لوظيفة السلطة في الدولة، فهو الذي يقرر وجود السلطات العامة و يحدد لها إختصاصاتها.

طعيمة الجرف. مرجع سابق. ص **50- 51.**

في الظروف العادية و أيضا في الظروف الإستثنائية أن تعدل القوانين أو أن تشرع بمراسيم لها قوة القانون.

وهو النظام الذي تبناه المؤسس الدستوري الجزائري منذ الإستقلال في دساتيره الأولى، أي دستور1963 ودستور 1976، ليعيده دستور 1996 الأخير في المادة (124) .

وبالتالي تقرر لرئيس الجمهورية حق إستعمال الأوامر و العودة إلى ما كان منصوص عليه في دستور 1963 في المادة (58) لكن بإختلاف طفيف عما كان منصوص عليه سابقا، حيث جاءت المادة (124) من دستور 1996 شاملة و أعطت لرئيس الجمهورية الحق في التشريع بالأوامر بصفة صريحة و أقرتها بنص دستوري بدون الحاجة إلى تفويض من الهيئة التشريعية – كما سبقت الإشارة إليه- عما كان عليه الحال في دستور 1963 في المادة (58) السالفة منه.

إن إعطاء التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية طبقا للمادة (124) بصفة صريحة و مباشرة من الدستور يعطي إختصاصا مكثفا لرئيس الجمهورية لممارسة الوظيفة التشريعية التي تعود أصلا للبرلمان في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان والتدخل في المجالات المحجوزة للبرلمان – كما سيأتي لاحقا- بإعتبار أن الدستور خوله صراحة التشريع بإسم الشعب بإعتباره ممثلا و ضامنا للدستور (أولا).

و بالنظر إلى أحكام دستور 1996، فإن الجديد الذي كرسه المشرع الدستوري في المادة (124) هو أنه أعطى لرئيس الجمهورية حق التشريع بالأوامر في الحالة الإستثنائية المنصوص عليها في المادة (93) من دستور 1996، و هو ما ذكرته صراحة المادة (124) في فقرتها الرابعة حيث نصت على أنه:

"**يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الإستثنائية المذكورة في المادة (93) من الدستور**"

فإعطاء رئيس الجمهورية حق التشريع بالأوامر في الحالة الإستثنائية، ينتج عنه تقوية دور رئيس الجمهورية و تفوقه في النظام الدستوري على حساب الهيئات الدستورية الأخرى – البرلمان و الحكومة- (ثانيا).

**أولا: يعطي إختصاصا مكثفا.**

إن إعطاء التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية طبقا للمادة (124) بصفة صريحة و مباشرة من الدستور يعطي إختصاصا مكثفا لرئيس الجمهورية لممارسة الوظيفة التشريعية التي تعود أصلا للبرلمان في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، طالما أن المادة (124) من المراجعة الدستورية أو غيرها لم تحدد المواضيع التي يجوز أو لا يجوز أن يشرع فيها أو أنه مفوض في ممارستها من قبل المجلس الشعبي الوطني، بل هو صاحب الإختصاص التشريعي الكامل أثناء المدة المحددة بثلاثة أشهر في حالة حل المجلس لإنتخاب مجلس جديد، أو فيما بين دورتي المجلس أربعة أشهر، أو المدة التي تقتضيها الحالة الإستثنائية، أو بعد إنقضاء المدة القانونية لإصدار قانون المالية أي الميزانية، بحيث له سلطة التشريع في مختلف المواضيع التي خص بها المجلس أثناء إنعقاده و تدخل في مجال القانون

– بإستثناء بعض المواضيع- [1] بإعتبار أن الدستور خوله صراحة التشريع بإسم الشعب بإعتباره ممثلا وضامنا للدستور.

فبموجب المادة (124) من دستور 1996 بإمكان رئيس الجمهورية أن يتدخل ليشرع في الموضوعات المحبوسة على البرلمان، و أكثر من ذلك بوسعه خلال ممارسة سلطة التشريع عن طريق الأوامر أن يغير عن طريق الأوامر القوانين القائمة، كما يستطيع أن يحل محل السلطة التشريعية و يشرع في كل المجالات و في كل الميادين.

فالمادة (124) أعطت لرئيس الجمهورية إختصاصا عاما و شاملا، و السلطة الكاملة المستمدة من الدستور من أجل التشريع عن طريق أوامر تشريعية، و منعت على البرلمان التدخل أو التأثير أثناء إستعمال رئيس الجمهورية لهذا الحق.

وبإعتبار الأوامر تشريع صادر من رئيس الجمهورية فهي تتمتع بكل مزايا القانون و خاصة القوة التنفيذية مع كل الصلاحيات و خاصة عدم تعرضها للقاضي، و بالعكس يمكن أن تعتبر كمرجع للقوانين القائمة الأخرى و يتم العمل بها و تنفيذها، فتنشئ إلتزامات و مراكز قانونية و تحدث تغيرات في المجتمع على مستوى هيئاته و مؤسساته.

والأوامر لا تنشر لأنها نابعة من شخص يتمتع بالسيادة، و لأن النشر حسب المادة (126) هو مرتبط بالقانون الذي يصدره البرلمان، و بالتالي رئيس الجمهورية هو الوحيد الذي يعطي القوة التنفيذية فالأوامر التي يصدرها تحوز القوة التنفيذية مباشرة و هذا ما يبين الطابع الرئاسي في مجال التشريع.

فطبقا للمادة (124) رئيس الجمهورية لا يجد نفسه محشورا في نطاق محدد، بل له حرية التشريع في جميع النطاقات التشريعية.

إن هذا الأسلوب من العمل و تكثيف إختصاصات رئيس الجمهورية في المجال التشريعي بموجب المادة (124)، أدى برئيس الجمهورية إلى التقليل من فاعلية ممارسة البرلمان لإختصاصاته الدستورية، فيترتب على ذلك تجميع الإختصاصات و السلطة و تثبيت تدخلها في يد المؤسسة التنفيذية، فتكون بذلك حرة غير مقيدة رغم ما هو وارد في مواد الدستور.

**ثانيا: إنابة رئيس الجمهورية و كسوف الهيئات الأخرى.**

إن الحالة الإستثنائية و ماتخوله نص المادة (93) لرئيس الجمهورية بأن يتخذ كل الإجراءات الإستثنائية التي تستوجبها المحافظة على إستقلال الأمة و المؤسسات الدستورية في الجمهورية يبين المكانة التي يحتلها رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري و في تمثيله الوطني، فإذا كان هو الحكم في الظروف العادية بين المؤسسات يصبح في الظروف الإستثنائية هو الحامي و الضامن لإستمرار

[1]- المواضيع القليلة التي يمكن أن تستثنى، و التي تتطلب لصحتها مشاركة المجلس فيها، كالموافقة على المعاهدات (المادة **131** من دستور **1996**)، و المشاركة في تعديل الدستور ( المادة **174** من دستور **1996**)، حتى و إن كانت التجربة تدل على أن مشاركة المجلس ضعيفة جدا.

المؤسسات و النظام و مركز كل السلطات، و هذا بالدور الذي خوله إياه الدستور في إقرار الحالة الإستثنائية و أيضا وسائل مجابهتها.

إن عجز الهيئات الأخرى كالبرلمان و الحكومة السلطتين الفعليتين في النظام السياسي تزيد قوة في مركزه و فاعليته لدرجة تركيز كل السلطات في يده، الأمر الذي يتم معه التخلي مؤقتا على فكرة توزيع السلطات حيث يعود له سلطة إعادة توزيع الإختصاصات الدستورية من جديد في إطار ما يسمى بالديكتاتورية الدستورية[1] التي تقوم على أساس فكرة تركيز السلطة، و هي فكرة موضوعية من وضع الفقه الفرنسي تعني وضع القسط الأكبر من السلطة العامة في يد شخص واحد، و من نتائجها تزايد و تقوية مركز رئيس الجمهورية كميا و كيفيا[2].

كما خولت المادة (93) لرئيس الجمهورية سلطة مستقلة فيما يخص تقدير الظروف و تحديد وسائل مجابهتها و الوسائل المخولة له دستوريا للرجوع إلى الحالة العادية، حيث أعطيت له مركزا هاما على المؤسسات الأخرى لدرجة جعلته مركز النظام، و يظهر هذا المركز القانوني و السياسي في هيكل ونظام رئيس الجمهورية الذي هو ممثل للأمة مخول دستوريا بإستعمال كل الوسائل لضمان السير الحسن للمؤسسات و إحترام الدستور.

دستور 1996 أقصى كل الهيئات الأخرى في ظل المادة (93)، و هذا بتركيز سلطة إعلان الحالة الإستثنائية و إتخاذ رئيس الجمهورية الإجراءات الإستثنائية من أجل العودة إلى الحالة العادية، و أيضا إستعمال أداة التشريع الفعالة لمواجهة هذه الحالة، و سلاحه الخاص الفقرة الرابعة من المادة (124) التي تخول له ذلك بقوة الدستور.

### الفرع الثاني

### إستعمال الأوامر يعطي التفوق لرئيس الجمهورية في إصدار قانون المالية

لاشك أن المالية العامة للدولة المعاصرة هي الشريان الحيوي الذي يغذي و ينظم جهود ووظائف الدولة وأهداف سياستها و إستراتيجيتها و برامجها العامة، و كذا مخططاتها الوطنية في كافة المجالات الإقتصادية و الإجتماعية و السياسية و الأمنية و العسكرية، على المستويين الداخلي و الخارجي.

والمالية العامة هي الوسيلة التي يمكن من خلالها التكفل بتوفير متطلبات تأمين الخدمات العامة لمواطني الدولة في كل الظروف و الأحوال، و بصورة منظمة و مخططة و فعالة، كما أنها تضمن إيجاد الوسائل المختلفة (البشرية و المادية و الفنية و التكنولوجية و العلمية ) لتنفيذ و إنجاز أهداف و محاور المشاريع والبرامج و السياسات الإقتصادية و الإجتماعية و السياسية و العسكرية و الأمنية اللازمة لرفاهية المجتمع ولقوة الدولة و تطورها نحو أفاق واعدة.

---

[1]- عبد الله عبد الغني بسيوني . مرجع سابق. ص 149 .

[2]- راضية شيبوتي. مرجع سابق. ص 128 .

وبما أن قوانين المالية العامة للدولة، و لاسيما القانون المالي السنوي، هي في حقيقتها و جوهرها ترجمة مالية دقيقة و شاملة و صادقة، و مرآة مالية عاكسة لكافة نشاطات الدولة الإقتصادية و الإجتماعية والسياسية و العسكرية و الأمنية، داخليا و خارجيا، فإن ذلك هو ماحتم منذ نشوء الدولة القديمة وجود نظام قانوني عام و شامل، يصدر في نطاقه و على أساسه قانون المالية السنوي، و النصوص التنظيمية له لترشيد و ضبط العمليات و الأعمال المالية بصورة عقلانية و بوسائل فعالة.

وهكذا يوجد في الدولة المعاصرة نظام قانوني مالي له مصادر قانونية عديدة تدور و تتمحور حول مصادر النظام القانوني العام للدولة – كأصل عام – مثل الدستور، القانون العضوي، القانون العادي والنصوص التنظيمية، و المبادئ العامة للقانون، و يحتوي هذا النظام القانوني المالي على كافة القواعد والمبادئ المالية الدستورية القانونية و العلمية والفنية، وسائر مراحل عمليات إعداد الميزانية العامة للدولة ومقوماتها، و العمليات المالية المختلفة، و كذا تنفيذ الرقابة، و يطلق – عادة – على هذا النظام القانوني المالي في دساتير و قوانين الدولة المعاصرة مثلما هو الحال عليه في الجزائر مصطلح " قوانين المالية "[1].

ولذلك فإن مجال ضبط النظام المالي في الدولة هو مجال محجوز للسلطة التشريعية، فهي صاحبة الإختصاص الأصيل و السيادة الكاملة في إصدار التشريعات العضوية و العادية التي تنظم و تضبط قوانين المالية العامة، بما فيها قانون المالية السنوي – أي قانون الميزانية العامة -، و هذه الهيئة هي التي تلجأ إليها السلطة التنفيذية طلبا للترخيص و الإجازة البرلمانية المسبقة لأي تصرفات و أعمال مالية إستثنائية و إستعجالية خارج ماهو مقرر في قوانين المالية من إيرادات و نفقات و ميكانيزمات وتوازنات تتعلق بالميزانية، فقوانين المالية العامة هي تشريعات و رخص برلمانية في مجال عمليات تنظيم و إدارة و تنفيذ و مراقبة كافة العمليات المالية في الدولة.

ومن تم فدور البرلمان في هذا المجال جوهري و حيوي في نفس الوقت، و دور البرلمان الجزائري في مجال قوانين المالية العامة قد تبلور و ترسخ في النصوص الدستورية و القانونية والتنظيمية، إلا أن هناك نقائص و ثغرات في التنظيم القانوني، و ضعفا في الأداء البرلماني بصورة تقلل وتضعف من دور و سلطة البرلمان في مجال قوانين المالية تشريعا و رقابة (أولا)، كما أن العلاقة الوظيفية بين السلطتين التشريعية و التنفيذية فيما يتعلق بمجال قوانين المالية تبرز تفوق السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية في عملية سن التشريع المالي (ثانيا).

**أولا: مدى مباشرة البرلمان للإختصاص التشريعي في الجانب المالي.**

المتفق عليه أن يتولى البرلمان مسألة إنتاج التشريع في الجانب المالي، و يرجع ذلك إلى أن السلطة التشريعية هي المختصة بمقتضى الدستور بسن القوانين.

---

[1]- رسالة مجلس الأمة . (( البرلمان و قوانين المالية – الأسس الدستورية ......الواقع.....أفاق التصور )). مجلة الفكر البرلماني. نشريات مجلس الأمة. العدد الرابع .أكتوبر 2003. ص 03-06 .

لكن بإستقراء الأحكام الدستورية الخاصة بهذا الموضوع، يتبدى حرمان البرلمان من أن يمارس ماله من إختصاص تشريعي، فهو لا يتمتع بحرية الحركة مثل الحكومة من حيث التشريع في المجال المالي.

كما تكرست قاعدة دستورية تقضي للحكومة بإمكانية الإعتراض على أي إقتراح برلماني أو تعديل يتعارض مع الأحكام المبينة في ذات المادة المتعلقة بالمجال المالي ( II ).

كما أن إستقراء الأحكام الدستورية الخاصة بهذا الموضوع، يؤكد وجود نقص للإرادة في حصر النشاط المالي للدولة في حدود دستورية و قانونية صارمة (I).

**I -عدم ضبط البرلمان مجال قوانين المالية – غياب النص المرجعي لقوانين المالية المنصوص عليه في المادة (123) من دستور 1996- .**

وردت الأحكام المنظمة للقوانين المالية السنوية في القانون الصادر في 07 جويلية 1984 المتعلق بقانون المالية[1]، و لقد عرفت المادة (03) منه قانون المالية بأنه : "**يقرر و يرخص بالنسبة لكل سنة مدنية مجمل موارد الدولة و أعبائها، و كذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية، كما يقرر و يرخص علاوة على ذلك المصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية و كذلك النفقات بالرأسمال** "[2].

وإذا كان قانون 1984 يحتوي على الأحكام المنظمة لقوانين المالية السنوية، إلا أنه لا يشكل الإطار والمرجع التشريعي لقوانين المالية السنوية، و يرجع السبب في ذلك إلى عدم وجود علاقة تدريجية بين القانونين بإعتبار أن قانون 1984 هو قانون عادي له نفس القوة الإلزامية التي تتمتع بها قوانين المالية السنوية، حيث أصبحت هذه الأخيرة هي التي تتحكم في موضوعه، و الدليل على ذلك ما أتت به المادة (132) من قانون المالية لسنة 1994 التي عدلت بعض أحكام القانون المتعلق بقوانين المالية.

ونتيجة لذلك أوجب المشرع الدستوري في المادة (123) من دستور 1996 على البرلمان التشريع في مجال قوانين المالية عن طريق القوانين العضوية التي تخضع عند إعدادها لإجراءات متميزة، فالتصويت عليها يكون بالأغلبية المطلقة للنواب و أغلبية ثلاث أرباع مجلس الأمة، و إضافة لذلك خضوعها للرقابة الإلزامية و المسبقة للمجلس الدستوري، و هو الأمر الذي يضفي على هذا القانون مركزا متميزا و ساميا بالمقارنة مع القوانين العادية، بل خلق علاقة تدريجية بين القوانين العادية

---

[1]- قانون رقم **17/84** مؤرخ في **1984/07/07** الجريدة الرسمية العدد **1984/28**، معدل و متمم بالقانون رقم **05/88** المؤرخ في **1988/01/12** الجريدة الرسمية العدد **1988/02**، المعدل و المتمم بالقانون رقم **24/89** المؤرخ في **1989/12/31** الجريدة الرسمية العدد **1989/01**.

و لقد تأثر المشرع الجزائري عند وضعه لهذا القانون بالأمر الفرنسي المؤرخ في **02** جانفي **1959** المعوض بالقانون رقم **692/2001** المؤرخ في **2001/08/10** الذي وضع بإقتراح من البرلمان و يسري مفعوله إبتداءا من أول جانفي **2005**.

[2]- المادة الأولى من القانون رقم **05/88** المؤرخ في **12** جانفي **1988** المعدل و المتمم للقانون المؤرخ في **07** جويلية **1984** المتعلق بقوانين المالية.

(قوانين المالية السنوية) و القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، بحيث تخضع الأولى إلزاميا فيما يخص تحديد مضمونه إلى الأحكام الواردة في القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية[1].

لكن رغم النص على هذا الإصلاح دستوريا، فإن القانون المتعلق بقوانين المالية لازال على الشكل الذي صدر في سنة 1984 و لم يرقى بعد إلى درجة القانون العضوي، و تجدر الملاحظة أنه بصدور دستور 1996 يكون قانون 1984 فقد أساسه الدستوري و من تم أصبح لا دستوريا، و عدم تسوية هذه الوضعية بعد عشر (10) سنوات من صدور دستور 1996 يعكس نقص الإرادة في حصر النشاط المالي للدولة في حدود دستورية وقانونية صارمة[2].

**II- التمكين التنفيذي لعملية تحضير قانون المالية.**

المتعارف عليه أن المبادرة بالتشريع تعتبر أولى الإجراءات القانونية التي يؤدي إكتمالها و إتمامها إلى ميلاد النص القانوني.

وتعرف المبادرة بالتشريع بأنها: " **العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع و يحدد مضمونه وموضوعه** "[3].

بالنسبة لدستور 1996 فإن المبادرة بالقوانين تعود إلى رئيس الحكومة و النواب البرلمانيين طبقا للمادة (119) من الدستور، و قد ورد النص على المبادرة بالقوانين في صيغة عامة فلم يميز الدستور المبادرة في المسائل المالية بنظام خاص، و هو ما يعني أن المبادرة في المسائل المالية حق لرئيس الحكومة كما أنه حق للبرلمان .

وبإستقراء أحكام النظام الدستوري الجزائري نجد أن دستور 1963 أطلق يد النائب في المجال المالي[4] بخلاف دستور 1976 الذي جاء على خلاف الأول في هذا الخصوص، حيث أرسى القاعدة القاضية بالتقييد[5]، و هو نفس المبدأ الذي إستقر عليه التطور الدستوري على تكريسه[6] ، أي جعل المبادرة البرلمانية في الجانب المالي مشروطة، أي تقييد مباشرة الإختصاص البرلماني في الجانب المالي (1). وإطلاق سلطة الحكومة في هذا المجال حيث أصبح التشريع في المجال المالي حكرا على الحكومة و هي التي تنفرد بالمبادرة بمشاريع قوانين المالية (2).

---

[1]- شاوش بشير يلس.(( التطبيقات العملية لقوانين المالية و إنعكاساتها على الصلاحيات البرلمانية )).مجلة الفكر البرلماني. نشريات مجلس الأمة. العدد الثالث .جوان 2003 .ص 30.

[2]- شاوش بشير يلس. مرجع نفسه.ص 31.

[3]- عبد الله بوقفة. مرجع سابق. ص 124 .

[4]- تنص المادة 36 من دستور 1963 على مايلي :

" لرئيس الجمهورية و للنواب حق المبادرة بتقديم القوانين

توضع مشاريع و إقتراحات و تصميمات القوانين على مكتب المجلس الذي يحيلها على اللجان البرلمانية المختصة لدراستها "

[5]- المادة 149 من دستور 1976 .

[6]- المادتان 144 و 121 من دستوري 1989 و 1996.

**1- إحتكار الحكومة للمبادرة التشريعية في الجانب المالي.**

إذا كان الجانب المالي في السابق من إختصاص الملوك لوحدهم، إلا انه و نتيجة الصراع بينهم وبين ممثلي الشعب – في بريطانيا على الخصوص – إنتقلت هذه السلطة إلى البرلمان الذي أصبح صاحب الإختصاص الأصيل في هذا المجال[1].

ولكن نظرا لما أصاب المجال التشريعي، حيث أصبحت السلطة التنفيذية هي المشرع الفعلي سواء فيما يتعلق بالتشريع البرلماني أو سواء بالنسبة لتوزيع الإختصاص بين مجال القانون و مجال التنظيم، أدى كل هذا إلى وضع القيود أمام المبادرة البرلمانية بصفة عامة، و على المبادرة في المجال المالي بصفة خاصة[2].

إن تحضير مشاريع قوانين المالية هو من إختصاص الحكومة و مصالحها الإدارية في مقدمتها وزارة المالية التي تلعب دورا تقنيا هاما، غير أنه ليس بالدور المقرر، بإعتبار أن أغلب الأحكام المتعلقة بالميزانية تنتج عن قرارات سياسية و التي هي من عمل أو فعل الحكومة.

فالحكومة تقوم بعملية تحضير مشروع قانون المالية الذي يظهر كعملية إدارية بحتة تجري حسب مخطط مماثل في أغلب الدول ، و الذي يمتد على مدى تسعة أشهر تقريبا.

وبإعتبار وزارة المالية هي التي تشرف على الخزينة العمومية، فهي التي تتولى مهمة تحضير مشروع الميزانية، بالرغم من عدم تمتعه بسلطات قانونية أكبر مقارنة مع زملائه في الحكومة، فإن أعداد مشروع قانون المالية يضمن لوزير المالية هيمنة فعلية خاصة في تقدير و توقع المحاصيل (الإيرادات) و النفقات غير أن وزير المالية يخضع قانونا لسلطة رئيس الحكومة الذي يتحكم في الملفات المتنازع حولها، من جهة أخرى فإن رئيس الجمهورية يلعب دورا مهما جدا، فهو الذي يرأس مجلس الوزراء أين تتم المداولة على النص و المصادقة عليه، و هو ما يعكس الإلتزام التضامني لمجمل أعضاء الحكومة.

هكذا إذن فالحكومة هي التي تملك المبادرة في إعداد مشاريع قوانين المالية، بينما المجالس المنتخبة ليس لها الحق في تقديم إقتراح معاكس أو حتى أن تشارك أثناء مرحلة التحضير .

حق الإمتياز هذا الممنوح للحكومة في تحضير مشاريع قوانين المالية لم يعلن عنه صراحة في القانون رقم 17/84 المعدل و المتمم المتعلق بقوانين المالية.

إن حق المبادرة هذا الخاص بالحكومة، هو الإتجاه العام والسائد في جميع الأنظمة الدستورية المعاصرة وهو ناتج عن أسباب إقتصادية و إجتماعية، كما ينبني على أسس ذات طابع سياسي بإعتبار أن الميزانية هي الوسيلة أو الأداة المميزة لكل سياسة و التي تعبر بالأرقام عن برنامج الحكومة.

---

[1]- سعيد بوالشعير. النظام السياسي الجزائري. مرجع سابق. ص 369.

[2]- يلاحظ أن ذات الحكم الوارد في المادة 121 من دستور 1996، كان منصوصا عليه في المادتين 149 و 114 من دستوري 1976 و1989 على التوالي، بمعنى أن المؤسس الدستوري بقي محافظا على نفس التوجه في هذا المجال.

بالإضافة إلى ذلك، فإن هذا الإختصاص يفسر بأسباب و حجج تقنية، حيث أن الحكومة هي السلطة الوحيدة التي تملك المعلومات الكافية لتقديم مبلغ الإيرادات و تحديد كل الأعباء و ذلك بمراعاة التوازن المالي، فالسلطة التنفيذية هي التي لديها الإلمام الكافي بكل الأوضاع الإقتصادية، كما أن لديها الأجهزة والخبرات الكافية لوضع الخطط المستقبلية، و هي المكلفة بإدارة المرافق العامة، لذا فأنيط بها إعداد الميزانية.

فالميزانية بإعتبارها تعبير رقمي عن برنامج الحكومة فهي تكتسب قيمة قانونية بواسطة تصويت المجالس البرلمانية عليها و من خلال المصادقة على مشروع قانون المالية الذي تعده السلطة التنفيذية.

**2- تقييد المبادرة التشريعية للبرلمان في الجانب المالي.**

المبادرة بالقوانين عملية غير موزعة بالتساوي بين النواب و رئيس الحكومة في دستور 1996 [1].
فدستور 1996 إشترط أن تقدم الإقتراحات بقوانين من طرف 20 نائبا على الأقل[2]، الشيء الذي يشكل عائقا يصعب تجاوزه من أي نائب يكون بإمكانه المساهمة في النشاط التشريعي للمجلس، و لذا فإن هذا الشرط يشكل مكبحا حقيقيا للمجلس يتجلى في قلة الإقتراحات بقوانين[3].

في الواقع العملي المبادرة بإقتراح القوانين من قبل البرلمان تلعب دورا ضعيفا في إنتاج القوانين[4] والسبب في ذلك يعود إلى أسباب تقنية تعيق النواب على أداء هذا الدور بالقدر الكافي من جهة و من جهة أخرى يعود إلى الدور الأساسي الذي تلعبه عادة الحكومة في إعداد القوانين التي تندرج في إطار تجسيد برنامج تكون أغلبية المجلس التشريعي قد إندمجت فيه بمجرد مصادقته على برنامج عمل الحكومة، أما الإقتراحات الواردة من المعارضة فلا تحظى بالموافقة عادة بحكم نظام الأغلبية[5].

هذا الشرط الشكلي -20 نائبا- يرافقه شرط من حيث الموضوع تضمنته المادة (121) من دستور 1996

---

[1]- المادة **119** من دستور **1996**.

تنص المادة **23** من القانون العضوي رقم **02/99** :

" يجب أن يكون كل إقتراح قانون موقعا عليه من **20** نائبا

يودع كل إقتراح قانون مكتب المجلس الشعبي الوطني "

[2]- المشرع الدستوري أعطى حق إقتراح القوانين لنواب المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، خلافا للأمر في فرنسا حيث يتمتع بهذا الحق كل من أعضاء الجمعية التشريعية و مجلس الشيوخ على السواء.

[3]- الأمين شريط. مرجع سابق. ص **438**.

[4]- حتى في الدول المتطورة تظل نفس القاعدة سائدة، ففي فرنسا على سبيل المثال فإنه في الفترة التشريعية **1988-1993** لم تكن نسبة القوانين الواردة بمبادرة من البرلمانيين سوى **60** قانونا من أصل **458** قانون تم التصويت عليه.

[5]- مسعود شيهوب. (( المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني و الحكومة )). مجلة النائب . العدد الثاني. **2003** .ص **11** .

**" لا يقبل إقتراح أي قانون يكون موضوعه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها "[1] .**

هذه المادة التي تشكل مشنقة جافة يجمع الباحثون على أنها تجمد نهائيا المبادرة البرلمانية، حيث يستحيل تقريبا وضع قانون لا يكون له إنعكاسات مالية إذا ما تعلق خاصة بالدولة و تسييرها[2] .

ولذا فإن النواب لا يستطيعون المبادرة إلا في الحدود التي تريدها الحكومة، إذ لا يمكن لأي إقتراح بقانون أن يمر إلا إذا غضت الحكومة الطرف عنه، ذلك أنه من حقها الإعتراض على أي إقتراح إستنادا إلى المادة (121) من الدستور المذكورة أعلاه[3].

إن الإخلال بأحكام المادة (121) يؤدي إلى عدم قبول الإقتراح، و يقوم مكتب المجلس الشعبي الوطني رقابة المسألة و تقرير عدم القابلية، و إذا مر الإقتراح على هذا الحاجز فإن الحكومة تستطيع الدفع بعدم القبول قبل المناقشة العامة و للجنة التي تم إخطارها تقرر، و بالنسبة للتعديلات المقدمة في الجلسة فإن الفصل فيها يكون من قبل رئيس الجلسة، إن الدفع إذن بعدم القبول يمكن إثارته في جميع مراحل الإجراءات[4].

**ثانيا: الضوابط القانونية لعملية سن التشريع المالي.**

إن إيمان الدولة المعاصرة بالحقيقة المالية و العالمية المتجسدة في كون المالية العامة هي ظاهرة إقتصادية سياسية شعبية ديمقراطية تمثيلية، و إنطلاقا من ذلك كان مجال تنظيم العمليات المالية في الدولة من المجالات المحجوزة للسلطة التشريعية، و الدولة الجزائرية المعاصرة تعتقد و تؤمن بهذه الحقيقة في تنظيمها للمجتمع و الدولة، حيث أن كل دساتير الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، و منذ فجر

---

[1]- المادة 121 من دستور 1996 تقابلها المادة 144 من دستور 1989 و المادة 149 من دستور 1976، هذا الشرط مستوحى من المادة 40 من الدستور الفرنسي، لكن معروف قبل ذلك في إنجلترا و أصبح معمولا به في مختلف دساتير العالم تقريبا، و الغرض منه الحد من مبادرات النواب لأغراض إنتخابية و ديماغوجية و غير الجدية و التي لا تكون مبنية على أسس متينة قد تتسبب في تبذير المال العام ، لكن تطبيقه الصارم يقف حائلا و مانعا أمام المبادرة البرلمانية بشكل كبير.

مسعود شيهوب . مرجع سابق. ص 11.

[2]- الأمين شريط. مرجع سابق. ص 438.

[3]- تنص المادة 71 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على مايلي:

" تبلغ فورا إقتراحات القوانين المقبولة وفقا للمادة السابقة إلى الحكومة لإبداء الرأي فيها

يمكن الحكومة أن تعترض على إقتراحات القوانين إعتمادا على المادة 121 من الدستور، و يبلغ هذا الإعتراض في الرأي المشار إليه في الفقرة السابقة

عندما يقبل المجلس الإعتراض بعد الأخذ برأي مكتب لجنة المالية و الميزانية يقرر عدم قبول الإقتراح في أجل خمسة عشر (15) يوما إعتبارا من تاريخ إستلام رأي الحكومة

تحال إقتراحات القوانين على اللجنة المختصة قصد الدراسة إذا لم يتقرر قبولها وفقا للمواد السابقة "

[4]- مسعود شيهوب. مرجع سابق. ص 12-13.

الإستقلال – و من بينها الدستور الحالي – تجعل مسألة سن قوانين المالية العامة من إختصاص السلطة التشريعية دون غيرها.

ويحدد الدستور و القانون إجراءات و مراحل و قواعد عمل و أداء البرلمان في مجال سن قانون المالية بعد تحضيره من طرف الحكومة، و لاسيما فيما يتعلق بالتصويت و المصادقة على قانون المالية السنوي (I) قبل إصداره من طرف رئيس الجمهورية بموجب أمر رئاسي (II).

**I- دور كل من البرلمان و الحكومة في عملية تحضير قانون المالية.**

يعتبر قانون المالية أداة السياسة الإقتصادية و الإجتماعية للحكومة، و بهذا الشكل يحدد بالنسبة لكل سنة مدنية مجمل الموارد و النفقات المخصصة لسير المرافق العمومية و تخفيض التجهيزات العمومية والمشاريع الإنمائية[1].

ويحدد الدستور مجموعة من الإجراءات الدستورية و القانونية لتنظيم عملية تدخل السلطة لممارسة إختصاصها الدستوري في تنظيم المالية العامة في الدولة بموجب تشريعات مالية، كما يحدد ضوابط العلاقة الوظيفية بين السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية في الجانب المالي.

**1- تحضير الحكومة مشروع قانون المالية.**

إن إيداع مشروع قانون المالية يتم من قبل رئيس الحكومة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، و يشترط في كل مشروع ليكون مقبولا أن يرفق بعرض أسباب و أن يحرر نصه في شكل مواد[2].

لكن قبل أن يكون مشروع قانون المالية جاهز للإيداع، فإنه يمر بمراحل تحضيرية مختلفة، إذ تتولى الوزارة المعنية إعداد مشروع تمهيدي يرسل إلى الأمانة العامة للحكومة التي تسهر على الدراسة الأولية له لضمان تطابقه و تناسقه مع الإطار القانوني المعمول به، و يتم إطلاع الجهة صاحبة المبادرة بالملاحظات و الإقتراحات إن وجدت، كما تتولى توزيع المشروع في صيغته الأولية أو المعدلة على مختلف الدوائر الوزارية لإبداء رأيها و ملاحظاتها من حيث الشكل و الموضوع، و بعد الإتفاق بشأن الصياغة و المحتوى في إجتماعات تنسيقية لكل الأطراف المعنية مباشرة بالنص على مستوى الأمانة العامة للحكومة، يعرض المشروع على مجلس الحكومة أين يتولى الوزير المعني عرضه للمناقشة والمصادقة، و قبل أن يعرض على مجلس الوزراء للمداولة و إتخاذ قرار إيداعه تحت سلطة رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء، يخطر مجلس الدولة بهذا المشروع لإبداء رأيه (إستشاري) و إقتراح التعديلات التي يراها ضرورية[3]، و بعد إستيفاء كل هذه الإجراءات يودع رئيس الحكومة مشروع قانون

---

[1]- شاوش بشير يلس. مرجع سابق. ص 29.

[2]- وفقا للمادتين 20 و 21 من القانون العضوي رقم 02/99 الناظم للعلاقات بين الغرفتين و الحكومة .
مكتب المجلس الشعبي الوطني يتكون من عشرة (10) أعضاء، و مكتب مجلس الأمة من ستة (06) أعضاء حسب النظام الداخلي لكل غرفة.

[3]- أنشئ مجلس الدولة بموجب قانون عضوي رقم 01/98 مؤرخ في 30 ماي 1998.

المالية - بواسطة الأمين العام للحكومة- لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، و يتلقى مجلس الأمة مشروع قانون المالية للإطلاع عليه، و لرئيس الحكومة أن يلح عند الإيداع على إستعجالية النص.
وما يلاحظ في هذه المرحلة، أن الأمانة العامة للحكومة هي التي تضمن العلاقة بين الحكومة وبين الأطراف الأخرى المذكورة أعلاه.

**2- دراسة مشروع قانون المالية على مستوى غرفتي البرلمان.**

بعد تلقي إيداع مشروع قانون المالية من قبل رئيس الحكومة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، يتولى رئيس المجلس عقب إجتماع المكتب إحالة النص على اللجنة الدائمة المختصة لدراسته و إعداد تقرير بشأنه.

بعد دراسة مشروع هذا القانون من طرف اللجنة المختصة طبقا لأحكام النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني[1]، و بعد المناقشة العلنية من طرف أعضاء هذا المجلس للنص ثم مواده في شكل ملاحظات وإقتراحات في نفس الوقت، و بعد إيداع التعديلات و دراستها، يتم التصويت عليه في خلال مدة أقصاها (47) يوما إبتداءا من تاريخ إيداعه[2]، و يحال فورا و بدون تأخير على مجلس الأمة ليضطلع بدوره بدراسته و مناقشته ثم يصادق عليه خلال مدة (20) يوما[3].

وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين حول حكم أو أحكام مشروع قانون المالية، يمنح القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة أجل ثمانية أيام للجنة المتساوية الأعضاء للبث في شأن الخلاف[4].

وتجدر الإشارة هنا إلى أنه لا يوجد أي أجل محدد لطلب إجتماع اللجنة في حالة أي مشروع أو إقتراح قانون آخر، فقد يتم ذلك في نفس الدورة أو في دورات لاحقة حسب مايقرره رئيس الحكومة، إلا في حالة قانون المالية الذي يستوجب دعوة اللجنة في أجل قصير و إعداد تقريرها بسبب الضغط الزمني المفروض عليها ( ثمانية أيام ).

وتتشكل اللجنة المتساوية الأعضاء من عشرة (10) أعضاء من كل غرفة[5] بالإضافة إلى خمسة (05) إحتياطيين عن كل غرفة، وهؤلاء الأعضاء لا يعينون إلا بعد طلب رئيس الحكومة إجتماع اللجنة، و تقوم

---

[1] - المادة 32 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

[2] - الفقرة الثانية من المادة 44 من القانون العضوي 02/99 .

" يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها سبعة و أربعون (47) يوما إبتداء من تاريخ إيداعه "

[3] - الفقرة الثالثة من نفس المادة :

" يصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه خلال أجل أقصاه عشرون (20) يوما "

[4] - الفقرة الرابعة من المادة 44 من القانون العضوي رقم 02/99

" في حالة خلاف بين الغرفتين، يتاح للجنة المتساوية الأعضاء أجل ثمانية (8) أيام للبث في شأنه "

[5] - المادة 88 من القانون العضوي 02/99 :

" يحدد عدد ممثلي كل غرفة في اللجنة المتساوية الأعضاء بعشرة (10) أعضاء "

اللجنة بدراسة الأحكام محل الخلاف التي أحيلت عليها مرفقة بالتوصيات التي أعدتها اللجنة المختصة في مجلس الأمة، و تكون المهمة الأساسية لهذه اللجنة هي البحث عن حل توافقي للأحكام محل خلاف وذلك بإعداد تقرير عن هذه الأحكام يتضمن إستنتاجاتها و إقتراحاتها بخصوص كل مادة، و لها في ذلك أن تقترح تعديل المواد محل خلاف بإعادة الصياغة أو الإبقاء على بعضها كما صوت عليها المجلس الشعبي الوطني و ذلك بعد موافقة الحكومة، و لايمكن للجنة أن تتعرض إلى أحكام أخرى في النص ليست محل خلاف، و بعد إعداد النص الجديد للأحكام محل الخلاف يبلغ رئيس الحكومة من قبل رئيس الغرفة التي عقدت اللجنة الإجتماعات في مقرها، الذي يقوم بدوره – رئيس الحكومة – بعرض النص الجديد المتوصل إليه في اللجنة المتساوية الأعضاء للمصادقة، و في حالة مرور (75) يوما المقررة بدون تصويت و مصادقة البرلمان على قانون المالية السنوي لأي سبب من الأسباب فإنه يحق بل يجب على رئيس الجمهورية أن يصدر مشروع هذا القانون بموجب أمر.

وما يجب ملاحظته فيما يخص دراسة البرلمان لمشروع قانون المالية، أنه مقيد بالمدة الزمنية عند التصويت على قانون المالية حسبما نص عليه الدستور و القانون العضوي، حيث حددت المادة (120) من الدستور مهلة (75) يوما لمصادقة البرلمان على مشروع قانون المالية، و قسم القانون العضوي المدة بين غرفتي البرلمان آخذا في الحسبان إمكانية الإختلاف بين الغرفتين، (47) يوما للمجلس الشعبي الوطني (20) يوما لمجلس الأمة، (08) أيام للجنة المتساوية الأعضاء، و هنا يثور التساؤل :

كيف يمكن للبرلمان خاصة مجلس الأمة أن يناقش بصورة جدية مشروع قانون يحتوي على (235) مادة مثلما هو الأمر بالنسبة لقانون المالية لسنة 2002 و في ظرف (20) يوما ؟

لا شك أن السبب الرئيسي في تقييد البرلمان بمدة زمنية معينة للتصويت على قانون المالية، يرجع إلى أن الحكومة تستغل الضغط الزمني المفروض دستوريا على البرلمان عند مناقشته لقانون المالية لتمرير بعض المشاريع الحساسة من أجل إفادتها بنفس الإجراءات الإستعجالية للتصويت عليها[1].

كما أن الضغط الزمني يجرد البرلمان من صلاحياته في فحص مشاريع القوانين بتمعن و تبصر، خاصة عندما تتعلق بحقوق الأفراد و حرياتهم مثل ماهو الشأن في المجال الجبائي ( إقتطاع الأموال الخاصة الحجوز، المتابعات .........)[2].

**II - نفاذ قانون المالية.**

يعتبر التشريع من بين أهم المهام الموكلة للبرلمان بصفته سلطة تشريعية تسهر على سن القوانين، غير أن هذه الوظيفة البرلمانية لم تكن من فعل البرلمان لوحده، إذ يشارك رئيس الجمهورية في صناعة القوانين عن طريق الموافقة التي يمنحها للنص القانوني حتى يصبح ساري المفعول، و بدون هذا الإجراء

---

[1] - شاوش بشير يلس. مرجع سابق. ص 35.

[2] - نفس المرجع .نفس الموضع.

يبقى القانون رغم إكتماله حبرا على ورق، و عليه تصبح إرادة الرئيس لازمة لتكملة إرادة البرلمان في سن القوانين و سريانها، إذ بمجرد تصويت البرلمان على القانون تتحول مقاليد الأمور إلى رئيس الدولة بصفته هاته ليقرر مصير القانون الذي صادق عليه البرلمان[1] و لديه بهذا وسيلة أساسية ألا و هي حق الإصدار الذي لا يتمتع به سواه، و لا يشاطره فيه أحد .

ويثور بهذا الخصوص نقاش فقهي كبير حول طبيعة الإصدار، فهناك من يعتبره جزء من العملية التشريعية، و هناك من يعتبره تصرفا كاشفا فقط لوجود القانون، أو مجرد تصرف يمنح القيمة التنفيذية للقانون و يعلم الجمهور به فقط.

وبالنسبة لغالبية الفقهاء فإن الإصدار ليس عملا تشريعيا و لكنه مجرد إلتزام من طرف السلطة التنفيذية بالعمل على تنفيذ القانون و الإعلان عن نشأته و بدأ سريانه تجاهها[2] .

فماهي الأحكام العامة للإصدار في ظل دستور 1996 (1) ؟ و لماذا خول المشرع الدستوري لرئيس الجمهورية حق إصدار قانون المالية بموجب أمر إذا لم يصادق عليه البرلمان في أجل خمسة و سبعين (75) يوما من تاريخ تسلمه إياه دون غيره من المؤسسات الدستورية الأخرى (2).

**1- الأحكام العامة للإصدار.**

إصدار القوانين يعتبر عملا قانونيا يقوم به رئيس الدولة ليعلن عن مولد قانون جديد، فهو بمثابة شهادة ميلاد مقتضاها أن البرلمان قد أقر القانون المراد إصداره في حدود الإجراءات التي رسمها الدستور[3] وأنه قد أصبح نهائيا، كما يتضمن من ناحية ثانية معنى الأمر الموجه للوزراء ووجوب السهر على تنفيذه وبهذا يكون الإصدار عملا قانونيا ذو طبيعة تنفيذية، بل هو العمل التنفيذي الأول في حياة القانون[4] منفصل عن العملية التشريعية و يتولاها بهدف تنفيذ القانون، إذ لا قيمة تنفيذية للقانون بدون الإصدار فهو غير موجود أصلا بالنسبة للمواطن و القاضي و لمختلف الجهات الأخرى و لا يشكل قانونا وضعيا.

فالإصدار يشكل مظهرا من مظاهر الفصل بين السلطات بإعتباره وسيلة من وسائل الإتصال و التعاون بينهما، و أسلوب من أساليب إحترام بعضها لإختصاصات البعض الآخر[5].

و بالرجوع إلى المادة (126) من دستور 1996 التي تنص على أن : " **يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل 30 يوما إبتداءا من تاريخ تسلمه إياه** "

من خلال المادة نستنتج أن للإصدار أحكام ثلاث تتمثل فيما يلي:

---

[1] - الأمين شريط. مرجع سابق. ص 445.

[2] - الأمين شريط. مرجع نفسه. ص 448.

[3] - إبراهيم عبد العزيز شيحا. النظام الدستوري المصري. الجزء الثاني . الإسكندرية. 1993 .ص 281.

[4] - مصطفى أبو زيد فهمي. مرجع سابق. ص 485.

[5] - الأمين شريط. مرجع سابق. ص 448.

- **من حيث المدة**: يثبت أجل الإصدار بثلاثين يوما من تاريخ إرسال النص التشريعي من البرلمان إلى رئيس الجمهورية.

- **من حيث الصياغة**: إستعمل المشرع الدستوري عبارة " **يصدر رئيس الجمهورية القانون** " و في ذلك تخويل هذا الإختصاص لرئيس الجمهورية دون غيره، مما يدل على هيمنة السلطة التنفيذية على هذا الإختصاص[1].

- **من حيث الجزاء**: الإصدار إلتزام يقع على عاتق رئيس الجمهورية حتى يمكن تنفيذ القوانين التي يقرها البرلمان، فهو ليس سلطة تقديرية بل واجب، ذلك أن عدم الإصدار أو التماطل فيه يشكل مساسا خطيرا بمبدأ الفصل بين السلطات و بصلاحيات المؤسسة التشريعية التي بإمكانها أن تمارس إختصاصها القضائي وتتهم الرئيس بتعطيل عمل المؤسسات الدستورية تحت وصف الخيانة العظمى التي ترتب مسؤولية الرئيس[2].

والملاحظ أن رئيس الدولة يصدر النص التشريعي الذي يغدو بذلك قانونا حسبما أقره البرلمان، أي ليس للرئيس أية سلطة تخول له أن يضيف أو يحذف شيئا من محتوى النص، بمعنى على الرئيس أن يصدر النص التشريعي وفق صياغته النهائية التي يحال عليها و من تم يجد مجالا للتطبيق لكون النص التشريعي يتضمن كل الشروط التي يتطلبها الدستور في صدوره كقانون من قوانين الجمهورية و من ذلك يصبح نافذا على الجميع[3].

**2- إصدار قانون المالية بموجب أمر.**

يدمغ الدستور العلاقة الوظيفية بين السلطتين بإمكانية إصدار قانون المالية بموجب أمر رئاسي[4]، و للعلم هذا الوضع القانوني حديث العهد حيث لم يكن مقرر في أحكام الدساتير الفارطة، و من تم أضفى التطور الدستوري الأخير إلى التنصيص على مايلي :

" **يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة و سبعين يوما (75) من تاريخ إيداعه طبقا للفقرات السابقة**

**وفي حالة عدم المصادقة عليه في الآجل المحدد دستوريا يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر**"[5].

---

[1]- عبد الله بوقفة. مرجع سابق. ص 366 .

[2]- الأمين شريط. مرجع سابق. ص 450 .

[3]- عبد الله بوقفة. مرجع سابق. ص 298- 299 .

[4]- نفس القاعدة سائدة في الدستور الفرنسي لسنة 1958 حيث تنص المادة 02/47 منه على مايلي:

**« Si le parlement ne s'est pas prononcé dans un delai de soixante dix jours , les dispositions du projet peuvent être mise en vigueur par ordonnonce »**

[5]- المادة 120 من دستور 1996.

وهي نفس القاعدة التي كرستها المادة (44) من القانون العضوي 02/99 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقة الوظيفية بينهما و بين الحكومة، حيث قسم المدة بين غرفتي البرلمان آخذا في الحسبان إمكانية الإختلاف بين الغرفتين – كما سبقت الإشارة إليه – حيث نص على موافقة الغرفة الأولى على مشروع قانون المالية يجب أن تتم في غضون سبعة و أربعين (47) يوما من تاريخ إيداع المشروع الحكومي لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، و منحت مجلس الأمة مدة عشرين (20) يوما، و مكن اللجنة المتساوية الأعضاء من ظرف زمني محدد بثمانية (08) أيام للبث في شأن المواضيع التي هي موضوع إثارة.

فإذا لم يوافق البرلمان بمجلسيه على قانون المالية في ظرف شهرين و نصف إبتداءا من يوم إيداعه لدى مكتب الغرفة الأولى، يصدر قانون المالية بأمر رئاسي وفق مأأتى عليه المشروع من قبل الحكومة، أي لا يأخذ بما أدخله المجلس الشعبي الوطني من تعديلات، أي يبقى النص مراوح مكانه لدى رحاب الغرفة الثانية.

وترتيبا لذلك يتوجب على البرلمان أن لا يتجاوز المدة المقررة قانونا (75) يوما، فبمجرد إنتهاء المدة المقررة للموافقة على قانون المالية من قبل البرلمان يترتب على ذلك التأخير سقوط ماله من حق قانوني لكون الدستور قاطع في هذه المسألة، ومن تم يصدر مشروع الحكومة بأمر رئاسي و يضفي عليه صبغة قانون المالية، و لعل ذلك يرجع ما للميزانية من أهمية أي لابد من توافر موازنة مالية للدولة قبل بداية حلول العام الجديد و دون أن تصبح الدولة من الناحية المالية في ريبة.

فدستور 1996 عالج الوضع بالأمر الرئاسي لكي يصدر قانون المالية إذا لم يتوصل المجلسان للإتفاق حوله، حيث غير مخول للحكومة أن تسحب المشروع المالي كما عليه الحال بالنسبة لما هو قانوني.

ورئيس الجمهورية ليس له سلطة تقديرية في هذه الحالة حيث نص المادة (120 ) الفقرة الثامنة من دستور 1996 قاطع في هذا الخصوص، و من تم أسند المؤسس الدستوري مسألة الإصدار لرئيس الجمهورية بناءا على خطورة الآثار التي تنجم عن عدم تواجد قانون المالية لكون ذلك يؤدي بالضرورة إلى الفوضى أو بالأحرى إلى الشلل الكلي للدولة[1].

والنتيجة أن إعطاء رئيس الجمهورية حق إصدار قانون المالية بموجب أمر رئاسي يكرس أولوية و مكانة ومركز السلطة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية.

**[1]- عبد الله بوقفة .مرجع سابق. ص 188.**

**قوانين المالية التي أصدرها رئيس الجمهورية بموجب أوامر رئاسية**

**1997-2005**

| الرقم | نص الأمر |
|---|---|
| 01 | الأمر رقم 02-01 المؤرخ في 13 ذي الحجة عام 1422 الموافق لــ 25 فيفري 2002 و المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2002 . |
| 02 | الأمر رقم 05-05 المؤرخ في 18 جمادى الثانية عام 1426 الموافق لــ 18 يوليو سنة 2005 و المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2005 . |

**المصدر: موقع المجلس الشعبي الوطني على الأنترنت**
**www.apn-dz.org**.

## المطلب الثاني

## الرقابة الدستورية و القضائية للأوامر التشريعية

القصد من الرقابة الدستورية هي الرقابة التي يباشرها المجلس الدستوري، بينما الرقابة القضائية هي الرقابة التي يباشرها مجلس الدولة، لكن إذا كان إختصاص كل من المجلس الدستوري و مجلس الدولة يعود مبدئيا إلى النص الدستوري، فإنه أمام عدم إدراج المشرع الدستوري مصطلح الأوامر بخصوص الرقابة الدستورية و القضائية من جهة، و عدم تعرضه إلى طبيعة هذه الأوامر المتخذة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان و في الحالة الإستثنائية من جهة أخرى، فإنه يثار التساؤل حول إمكانية إخضاع الأوامر للرقابة الدستورية (أولا) و القضائية (ثانيا)، هذا الإخضاع المحتمل يستوجب أمام عدم تقييد النص الدستوري و أمام عموميته إجتهاد الجهة المختصة بالرقابة.

### الفرع الأول

### رقابة مجلس الدولة

يعتبر مجلس الدولة الهيئة الوطنية العليا في النظام القضائي الإداري مقابل المحكمة العليا في النظام القضائي العادي بإعتباره مستشارا للسلطة الإدارية المركزية، إلى جانب دوره الرئيسي كمحكمة إدارية عليا، مع ضرورة إحترام سلطات و صلاحيات الهيئات العليا الأخرى، مثل المجلس الدستوري الذي يتمتع

إلى جانب الرقابة الدستورية على القوانين و الإتفاقيات و التنظيمات بالفصل خاصة بالمنازعات الإنتخابية الرئاسية و التشريعية.

يحدد النظام القانوني لمجلس الدولة قواعدها و أسسها العامة في مصادر متنوعة في كل من: الدستور القوانين، التنظيمات، النظام الداخلي.

**الأساس الدستوري**: يحدد مجلس الدولة أساسه الرئيسي في أحكام الدستور خاصة المواد (119، 143 152، 153)، حيث تنص المادة (152) الفقرة الثانية منه على مايلي:

**" تمثل المحكمة العليا الهيئة المقومة لأعمال المجالس القضائية و المحاكم**

**يؤسس مجلس دولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية**

**تضمن المحكمة العليا و مجلس الدولة توحيد الإجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد و يسهران على إحترام القانون**

**تؤسس محكمة تنازع تتولى الفصل في حالات تنازع الإختصاص بين المحكمة العاليا و مجلس الدولة "**

ومن تم فإن دستور1996 يكون أول نص يكرس نظام الإزدواجية القضائية في الجزائر في عهد الإستقلال.

**الأساس التشريعي:** تنص المادة (153) من الدستور على أن:

**" يحدد قانون عضوي تنظيم المحكمة العليا و مجلس الدولة و محكمة التنازع و عملهم و إختصاصاتهم الأخرى "**

**الأساس التنظيمي**: نص القانون العضوي رقم 01/98 [1] في مواد عديدة منه (17، 29، 41، 43) إلى ضرورة التدخل عن طريق التنظيم لبيان كيفيات تطبيقه خاصة من حيث الإطار البشري والإجرائي،و ذلك كله إعمالا للسلطة التنظيمية المخولة دستوريا [2] لكل من رئيس الجمهورية (المرسوم الرئاسي) و رئيس الحكومة (المرسوم التنفيذي).

**النظام الداخلي:** يشكل النظام الداخلي الذي يعده مكتب المجلس ضمانا لإستقلالية مجلس الدولة و إحتراما لمبدأ الفصل بين السلطات.

وقد صادق مكتب مجلس الدولة على القانون الداخلي بمداولة مؤرخة في 2002/05/26، و على غرار مجلس الدولة الفرنسي فإن مجلس الدولة الجزائري يتمتع بنوعين من الإختصاصات :

- الإختصاصات الإستشارية.
- الإختصاصات القضائية.

---

[1]- القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 و المتعلق بإختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله.

[2]- المادة 125 من دستور 1996.

فما موقع الأوامر في كلا الإختصاصين، أو بتعبير آخر، هل يستشار مجلس الدولة على غرار مشاريع القوانين عند إستعمال رئيس الجمهورية للأوامر (أولا)، و هل تخضع الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية إستنادا لنص المادة (124) من الدستور لرقابة مجلس الدولة أو تفلت بإعتبارها من أعمال السيادة (ثانيا).

**أولا: الإختصاصات الإستشارية لمجلس الدولة.**

يتمتع مجلس الدولة الجزائري بإختصاصات إستشارية أضيق نطاقا مماهو مخول لمجلس الدولة الفرنسي بهذا الصدد.

يستشار مجلس الدولة الجزائري فقط في المجال التشريعي دون المجال الإداري (I)، و تقتصر الإستشارة في المجال التشريعي على مشاريع القوانين دون الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية طبقا للمادة (124) من دستور 1996 (II).

**I- نطاق و مجال الإستشارة.**

مقارنة بأنظمة الإزدواجية القضائية، فإن مجال إستشارة مجلس الدولة يتسم بالضيق[1].

تنص المادة (119) فقرة أخيرة من دستور 1996 على أن : " **تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني** "

وعليه فمجال الإستشارة يقتصر على مشاريع القوانين التي يبادر بها رئيس الحكومة، و هو مانصت عليه أيضا المواد (04، 12، 36، 39) من القانون العضوي 01/98، و هو مايخول مجلس الدولة دور في المشاركة و المساهمة في وضع و صناعة القانون خلافا للمحكمة العليا التي لا تتمتع بهذا الإمتياز.

والملاحظ أن دور مجلس الدولة في مجال الإستشارة التشريعية لا يتعدى إقتراحات القوانين والتي يمكن أن يبادر بها عشرون (20) نائبا على الأقل وفقا للفقرة الثانية من المادة (119).

كما أن الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية طبقا للمادة (124) من الدستور – كما سيأتي لاحقا- لا تعرض لإستشارة مجلس الدولة.

كما إستبعدت المادة (04) من القانون العضوي رقم 01/98 المجال الإداري برمته، حيث لا يستشار مجلس الدولة في مشاريع المراسيم الرئاسية الصادرة عن رئيس الجمهورية، و لا في مشاريع المراسيم التنفيذية الصادرة عن رئيس الحكومة، و من باب أولى في القرارات الإدارية التنظيمية منها و الفردية الصادرة عن السلطات و الهيئات الإدارية المركزية المختلفة الأخرى[2].

---

[1]- محمد الصغير بعلي. القضاء الإداري – مجلس الدولة- .الجزائر: دار العلوم للنشر و التوزيع. **2004** .ص **183**.

[2]- محمد الصغير بعلي. مرجع نفسه. ص **183-184**.

**II- غياب الدور الإستشاري لمجلس الدولة بالنسبة للأوامر التشريعية.**

تجنبت المادة (124) من دستور 1996 الإشارة إلى مجلس الدولة للنظر في الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية، فمجلس الدولة لايبدي رأيه في مشاريع الأوامر بخلاف الأمر في فرنسا، حيث ينبغي على الحكومة وفقا للمادة (38) عرض مشروعات الأوامر على مجلس الدولة قبل إصدارها لمراجعة العبارات و الإصلاحات القانونية التي صيغت فيها مشروعات هذه الأوامر و التحقق من سلامتها من الناحية القانوني، و إتفاق ألفاظها مع الغاية منها و قصد الحكومة و عدم تعارضها مع القواعد القانونية التي تعلوها في المرتبة سواءا الدستورية أو التشريعية أو المبادئ القانونية[1].

وترجع أهمية عرض الحكومة مشروعات الأوامر على مجلس الدولة إلى ضرورة وجوب إتفاق الأوامر التفويضية مع أحكام الدستور و القواعد القانونية المعمول بها في الدولة، و خلوها من التكرار و التعارض المسببين لضياع المعنى و الغاية المستهدفة من إصدارها، و ضمان سلامة التشريعات التي تصدرها السلطة التنفيذية[2].

ويتسم رأي مجلس الدولة بصفة السرية رغم أنه إستشاري غير ملزم للحكومة في الأخذ بما يتضمنه، إلا أنه يضفي على الأوامر التفويضية قوة قانونية[3].

في الجزائر و حسب المادة (04) من القانون العضوي 01/98 مجلس الدولة لا يبدي رأيه في مشاريع الأوامر إلا انه يبدي رأيه في مشاريع القوانين التي تحيلها الحكومة بموجب المادة (119) الفقرة الثالثة من الدستور.

فمجلس الدولة الذي أستحدث في دستور 1996 كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، كان الهدف منه تقديم الإستشارة للحكومة حول مشاريع الأوامر و القوانين و المراسيم التي يستمدها من المادة (153) منه التي أحالت للقانون العضوي تحديد صلاحيات أخرى لمجلس الدولة.

فقبل عرضه على مراقبة المجلس الدستوري كانت الصياغة الأولى للمادة (04) من القانون العضوي 01/98 لدى مصادقة البرلمان على النحو التالي:

**"يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين و الأوامر حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي**

**كما يمكن أن يبدي رأيه في مشاريع المراسيم التي يتم إخطاره بها من قبل رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة حسب الحالة "**

---

[1] - عبد العظيم عبد السلام. مرجع سابق. ص 111.

[2] - نفس المرجع .نفس الموضع.

[3] - أحمد سلامة بدر. مرجع سابق. ص 339.

وبعد إخطار المجلس الدستوري من طرف رئيس الجمهورية عن مدى دستورية القانون العضوي رقم 01/98، أصدر بشأنه الرأي رقم 98/06 المؤرخ ي 19 ماي 1998، حيث أصبحت الصياغة النهائية كمايلي: " **يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي** "

وهو رأي من شأنه أن يضيق الإختصاص الإستشاري لمجلس الدولة، وهو مسلك لا يتسق مع ماهو سائد في الأنظمة المقارنة التي تأخذ بالإزدواجية القضائية و يوجد بها مجلس دولة، حيث يمتد إختصاصها في المجال التشريعي إلى (الأوامر) و في المجال الإداري إلى (المراسيم، القرارات الوزارية) كما هو الوضع مثلا في فرنسا و مصر و لبنان و غيرها[1].

وهو ذات الموقف الذي كان قد عبر عنه تقرير اللجنة الوطنية لإصلاح العدالة سنة 2000 حينما ذهب إلى أن المجلس الدستوري في رأيه رقم 06 المؤرخ في 1998/05/19 المتعلق بمراقبة مدى تطابق القانون العضوي لمجلس الدولة، إستبعد إختصاص هذا الأخير في المادة الإستشارية حول مشاريع الأوامر ومشاريع المراسيم بحجة أن المشرع " إحتكر لنفسه حق تحديد إختصاصات إستشارية أخرى لم تنص عليها أحكام المادة (119) "، هذا التفسير محل نظرغير مقنع و لا يستند إلى أية حجة و غير مؤسس قانونا[2].

**ثانيا: الإختصاصات القضائية لمجلس الدولة.**

بإعتباره الجهة القضائية الإدارية العليا بالجزائر بمقتضى المادة (152) من الدستور فإن مجلس الدولة يتمتع بإختصاص قضائي متعدد يمارسه في تشكيلات قضائية متنوعة، وذلك طبقا لقانون الإجراءات المدنية و طبقا للمادة (40) من القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

وبإعتباره محكمة أول و آخر درجة، يفصل مجلس الدولة كقاضي إختصاص إبتدائيا و نهائيا في المنازعات التي تثور بشأن بعض الأعمال و القرارات و التصرفات ذات الأهمية و الصادرة عن السلطات و الهيئات و التنظيمات المركزية و الوطنية، حيث تنص المادة (09) من القانون العضوي رقم 01/98 على مايلي: " **يفصل مجلس الدولة إبتدائيا و نهائيا في**

**- الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية و الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية.**

**- الطعون الخاصة بالتفسير و مدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من إختصاص مجلس الدولة** "

---

[1] - محمد الصغير بعلي. مرجع سابق .ص **184**.

[2] - نفس المرجع . نفس الموضع .

ومن أهم السلطات الإدارية المركزية رئاسة الجمهورية، فبغض النظر عما قد يصدر من تصرفات عن مصالح رئاسة الجمهورية [1] (خاصة الأمانة العامة للرئاسة) التي يمكن وصفها بالقرارات الإدارية والتي تصلح – بالتالي- لأن تكون محلا للطعن فيها بالإلغاء أمام مجلس الدولة، فإن أهم تلك التصرفات هو ما يصدر عن رئيس الجمهورية من أوامر.

ولمعرفة مدى خضوع الأوامر التشريعية لرقابة مجلس الدولة، نبحث في طبيعتها القانونية سواءا تلك التي يتخذها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني و بين دورتي إنعقاده (I) أو التي يتخذها بموجب الحالة الإستثنائية المنصوص عليها في المادة (93) من الدستور (II).

**I- الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان.**

إن لعملية تحديد الطبيعة القانونية للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية أهمية خاصة، إذ على أساسها يتم تحديد النظام القانوني الذي تخضع له هذه الأوامر، لاسيما من حيث الرقابة عليها، و بالتالي معرفة ماإذا كانت هذه الأوامر قرارات إدارية و بالتالي تخضع للنظام القانوني للقرارات الإدارية، أو إذا كانت ذات طبيعة تشريعية ، أي تعتبر قانونا بالمفهوم الخاص و الضيق للقانون، و تخضع بالتالي للنظام القانوني للقانون العادي[2].

ونتيجة لذلك فقد إنقسم الفقه الفرنسي في تحديده للطبيعة القانونية للأوامر التي تصدرها الحكومة إستنادا للمادة (38) من دستور 1958، و عما إذا كانت تعتبر هذه الأوامر قرارات إدارية أم أعمال تشريعية إلى عدة إتجاهات[3] .

**__الإتجاه الأول__** : و يمثله بعض الفقهاء الفرنسيين الذين تبنوا نظرية التفويض التشريعي[4].

وطبقا لهذا الإتجاه تعتبر الأوامر من قبيل الأعمال التشريعية و تتمتع بقوة القانون، و بالتالي تخرج هذه الأوامر بمجرد تصديق البرلمان عليها عن رقابة القضاء الإداري، لأنها تصبح قوانين عادية من حيث

---

[1]- تقوم رئاسة الجمهورية على مجموعة من الهيئات تتمثل في الأجهزة و الهياكل الداخلية (الأمانة العامة و المديريات المختلفة) طبقا للمرسوم الرئاسي رقم 94-132 المؤرخ في 1994/05/29، و مع ذلك يبقى منصب رئيس الجمهورية أهم عنصر في هذه الإدارة المركزية.

[2]- عمار عوابدي. __نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة و القانون الإداري.__ الطبعة الثانية. الجزائر: دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع. 1990. ص 148.

[3]- عرض الفقهاء الفرنسيون أراء عديدة حول الطبيعة القانونية للأوامر، إستندوا فيها إلى عدة نظريات فقهية أهمها نظرية التفويض التشريعي نظرية التجريد التشريعي، نظرية بونار، نظرية توسيع الإختصاص التشريعي.

[4]- تعتبر نظرية التفويض التشريعي من أقدم النظريات التي قيل بها لتبرير الأوامر التفويضية، و قد ذهب أنصارها إلى القول بأن قيام البرلمان بتفويض السلطة التنفيذية في إصدار أوامر لها قوة القانون يعتبر بمثابة تفويض حقيقي للإختصاص المتعارف عليه طبقا لقواعد الوكالة في القانون المدني، فالبرلمان بوصفه أصيلا يتنازل عن جزء من إختصاصه إلى السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الدولة، حيث يمكن بموجب هذا التفويض أن يقوم الأخير بإصدار أوامر لها قوة القانون، و بالتالي تعتبر هذه الأوامر بمثابة نقل مؤقت للوظيفة التشريعية من البرلمان إلى السلطة التنفيذية بهدف مواجهة الأزمات و الأحداث الخطيرة التي تتعرض لها الدولة و تستوجب سرعة التصرف.

عبد العظيم عبد السلام . مرجع سابق .ص 125-127.

الشكل و الموضوع، و بذلك تستطيع الحكومة بموجبها ممارسة الوظيفة التشريعية نيابة عن البرلمان، و يمكنها أن تتعرض للقوانين المعمول بها سواء بالتعديل أم بالإلغاء إستنادا لقانون التفويض الذي منحها حق إصدار هذه الأوامر بالنسبة لموضوعات معينة خلال مدة معينة.

هذا فضلا عن عدم قدرة البرلمان على تعديل هذه الأوامر بعد التصديق عليها إلا بواسطة قوانين يصدرها من أجل ذلك.

**الإتجاه الثاني**: يأخذ أنصار هذا الإتجاه بنظرية توسيع الإختصاص اللائحي، و هذا يؤدي إلى إعتبار الأوامر مجرد قرارات إدارية عادية من حيث طبيعتها و قوتها القانونية لأنها صادرة من السلطة التنفيذية وبالتالي فإنها تحتفظ بطبيعتها القانونية الثابتة المحددة لها إبتداءا بالنظر إلى الجهاز الذي أصدرها، و عليه فهي لا تكتسب حصانة القوانين بل تخضع لرقابة الإلغاء شأنها شأن سائر القرارات الإدارية[1].

إلا أن الإتجاه الراجح فقها، فيذهب أنصاره إلى وجوب التفرقة بين مرحلتين من المراحل التي تمر بها الأوامر حيث تتباين خلالهما الطبيعة القانونية لهذه الأوامر[2] .

**المرحلة الأولى**: و هي المرحلة السابقة على تصديق البرلمان على الأوامر الصادرة من الحكومة، و تبدأ هذه المرحلة من لحظة إصدار السلطة التنفيذية لهذه الأوامر، و تنتهي لحظة عرضها على البرلمان وتعتبر الأوامر خلال هذه الفترة مجرد قرارات إدارية وفقا للمعيار الشكلي، و من تم تخضع للرقابة القضائية رغم أنها تتمتع منذ صدورها بقوة القانون، و تستطيع أن تعدل أو تلغي التشريعات القائمة.

أي أن هذه الأوامر الصادرة إستنادا للمادة (38) من الدستور ذات طبيعة إدارية خلال الفترة من صدورها حتى إيداع مشروع الأمر للبرلمان، و من تم فإنها تخضع خلالها لرقابة المشروعية من جانب القضاء الإداري .

**المرحلة الثانية**: تبدأ هذه المرحلة من لحظة تصديق البرلمان على الأوامر، و تتحول هذه الأوامر نتيجة لهذا التصديق من كونها قرارات إدارية عادية إلى قوانين، و من تم تخرج عن مجال الرقابة القضائية التي تخضع لها القرارات الإدارية و ذلك لإكتسابها الطابع التشريعي، أي بمجرد أن يصدق البرلمان على هذه الأوامر فإنها تصبح أعمالا تشريعية منذ صدورها و تتحصن من رقابة القضاء الإداري.

وقد أخذ مجلس الدولة و أقر بهذا الرأي، و أقر الطبيعة الإدارية للأوامر قبل تصديق البرلمان عليها وتخضع لرقابته سواءا لمخالفتها لمبدأ المشروعية أو لمبدأ الدستورية، و بطبيعتها التشريعية بعد تصديق

---

[1] - نظرية توسيع الإختصاص اللائحي لجأ إليها عدد كبير من الفقه الفرنسي التي تحيل طبيعة الصلاحية التي يمنحها البرلمان للسلطة التنفيذية بأنها مجرد تحديد أو توسيع للإختصاص اللائحي المسند للسلطة التنفيذية، على أساس أن الدستور لم يحدد نطاقا و مجالا معينا لكل من القانون و اللائحة و ذلك بإستثناء المسائل و المواد التي ورد بها نص صريح و حدد بموجبها إختصاص القانون أو اللائحة، و من تم فإن المشرع يملك أن يوسع أو يضيق مجال اللائحة في المسائل التي لم يرد نص صريح بشأنها، و يترتب على الأخذ بهذه النظرية أن تعتبر الأوامر التفويضية مجرد قرارات إدارية عادية، و من تم لا تكتسب طبيعة القانون و لا قوته ، كما أنها تخضع لرقابة القضاء شأنها شأن في ذلك سائر القرارات الإدارية.

سامي جمال الدين .مرجع سابق .ص **281 - 283**.

[2]- **Dimitri georges lavroff .Op-cit. P 749-750.**

البرلمان عليها و تنجو بالتالي من رقابته، و ذلك في حكمه الشهير في قضية شركة سكك حديد الشرق وآخرون " compagnie des chemins de fer l'est et autrés "

بالنسبة للجزائر إذا كان المشرع الدستوري لم يبين موقفه إتجاه الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية في المجال المخصص للسلطة التشريعية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي إنعقاد البرلمان، فإن الرأي السائد[1] يذهب إلى ما أقره كل من الفقه و مجلس الدولة الفرنسيين، أي وجوب التفرقة بين حالتين :

**ففي الحالة الأولى** أي قبل موافقة البرلمان على الأوامر، و بالرغم من أنها لها قوة التشريع لأنها تستطيع أن تعدل أو تلغي التشريعات القائمة، فإنها تظل متمتعة بطبيعتها الإدارية بكل النتائج المترتبة عنها أخذا بالمعيار الشائع للتمييز بين أعمال مختلف الهيئات العامة في الدولة طالما أنها تعد أعمالا إدارية و ليست أعمالا تشريعية.

أما **بالنسبة للحالة الثانية** أي بعد موافقة البرلمان على الأوامر تتحول إلى تشريعات، شأنها شأن التشريعات الصادرة من البرلمان بكل مايترتب على ذلك من نتائج، و لا يجوز الطعن فيها قضائيا أما القضاء الإداري.

إلا أننا لا نؤيد هذا الرأي السائد في الجزائر، و نذهب إلى إعتبار الأوامر التشريعية التي يصدرها رئيس الجمهورية إستنادا للمادة (124) من دستور 1996 أعمال تشريعية بطبيعتها، تحوز صفة و قوة القانون منذ إصدارها لعدة أسباب أهمها:

* أن المشرع الدستوري الجزائري أدرج الأوامر التشريعية ضمن نصوص و أحكام الباب الثاني من دستور 1996 تحت تنظيم السلطات، مدرجا النص الدستوري المنظم لقواعد و أحكام الأوامر في الفصل الثاني المتضمن قواعد و أحكام السلطة التشريعية، و لعل الحكمة من ذلك هي محاولة إضفاء الطابع التشريعي على الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية بناءا على المادة (124) من دستور 1996 بإعتبار أن هذه الأوامر ذات طابع تشريعي أو على الأقل تنسب إلى صنف القوانين.

* أن رئيس الجمهورية يشرع في الميدان المخصص للسلطة التشريعية بنص دستوري صريح، أي يمارس سلطة أصلية خولها له الدستور بموجب المادة (124) و ليس بتفويض من البرلمان كما هو الحال بالنسبة لنص المادة (38) من الدستور الفرنسي لعام 1958.

* أن المادة (124) تقول أن الرئيس " يشرع"، كما أن الدستور لم يشر إلى إمكانية تعديل هذه الأوامر بقانون إذا إقتضى الأمر ذلك مثلما هو الحال بنص المادة (38) من الدستور الفرنسي، الشيء الذي يعني من الباب المخالف أنها قوانين و منذ البداية و منذ لحظة توقيعها.

---

[1]- عمار عوابدي . مرجع سابق .ص **149** .
مراد بدران . مرجع سابق .ص **23** - **24** .

* المادة (124) تتكلم عن موافقة البرلمان، و الموافقة تختلف عن التصديق و الفرق بينهما شاسع، لأن التصديق يؤدي إلى تبني النص من طرف الغير و كأنه صادر منه، و من تم يغير من طبيعته فيحوله من عمل إداري إلى عمل تشريعي، بخلاف الموافقة التي تهدف إلى إستمرار العمل بالأمر المعروض على المجلس أو إيقافه لكونه مؤقتا، و كذلك لإعلام النواب حتى يكونوا على بينة من أن موضوعا من موضوعات إختصاصهم قد تمت معالجته.

**II - الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة في الحالة الإستثنائية.**

لمعرفة الطبيعة القانونية لما يصدره رئيس الجمهورية من قرارات إستنادا للمادة (93) من دستور 1996 يجب أن نفرق بين أمرين:

- قرار رئيس الجمهورية باللجوء لإستخدام المادة (93) من الدستور.
- القرارات الصادرة من رئيس الجمهورية إستنادا للمادة (93) من الدستور.

وستكون دراستنا مركزة على المادة (16) من الدستور الفرنسي بإعتبارها المصدر التاريخي للمادة (93) من الدستور الجزائري.

**1 - الطبيعة القانونية لقرار إعلان الحالة الإستثنائية.**

أجمع الفقه و القضاء الفرنسين على أن قرار إعلان رئيس الجمهورية تطبيق المادة (16) من الدستور الفرنسي و تحديد مدتها و إنهاء العمل بها من أعمال السيادة لا يجوز الطعن فيها أمام مجلس الدولة، وذلك على أساس أن رئيس الجمهورية يقوم بها بصفته جهازا سياسيا و مستقلا و قائما بذاته و ليس جهازا تنفيذيا يبغي به إعادة السير المنتظم للسلطات العامة في الدولة، هذا فضلا عن مساس هذا القرارت بعلاقة البرلمان بالحكومة و تناولها بالتعديل للإختصاصات الدستورية في نطاق العلاقة بين السلطات العامة[1] حيث يؤدي إلى إدماج كل السلطات من الناحية العضوية لصالح رئيس الجمهورية، و يقلب توزيع الإختصاص بين السلطات الدستورية، فضلا على أن الإعتبارات السياسية هي التي تدفع رئيس الجمهورية غالبا إلى إتخاذه، و من تم يندرج لا محال ضمن المجال التقليدي لنظرية أعمال السيادة[2].

وقد ظهر إتجاه مجلس الدولة الفرنسي في هذا الخصوص من خلال حكمه الصادر في 02 مارس 1961 في قضية " RUBIN DE SERVENS " و ذلك عندما رفض التعرض لمشروعية قرار 23 أفريل 1961 الذي أعلن فيه رئيس الجمهورية تطبيق المادة (16) من الدستور، و كذا قرار 29 سبتمبر 1961 الذي أنهى العمل بها، و تتلخص القضية في أن أحد الضباط "RUBIN DE SERVENS " الذين شاركوا في عملية التمرد في الجزائر طعن في قرار رئيس الجمهورية بإنشاء محكمة عسكرية لمحاكمة الضباط الذين إشتركوا في عملية التمرد، و أسس طعنه على عدم توفر الشروط الموضوعية لإعمال

[1]- **Jean lamarque . (( la théorie de la nécessité de l'article 16 de la constitution de 1958)). Op-cit . P 612.**

[2]- **محمد حسنين عبد العال . مرجع سابق .ص 122.**

المادة (16) من الدستور، و أن تلك المحاكم تفتقد للإستقلالية في مواجهة السلطة التنفيذية مما يخالف المبادئ العامة المعروفة في القانون الجنائي، فجاء في حكم المجلس : " ....**لا يختص مجلس الدولة بتقدير مشروعية قرار رئيس الجمهورية بتطبيق المادة (16) و الذي صدر في (23) أفريل 1961 بعد إستشارة رسمية للوزير الأول و رؤساء البرلمان و موافقة المجلس الدستوري، و كذا لا يختص برقابة مدة سريانه لإعتباره عملا من أعمال السيادة** "[1].

أما بخصوص المادة (93) من الدستور الجزائري لعام 1996، فيذهب البعض في تعليقه عليها إلى أنه يجب التمييز بين المبدأ و بين إجراءات تطبيقه، و بين الحق و شكليات ممارسته، فمبدأ إعلان الحالة الإستثنائية إختصاص من إختصاصات السيادة العائد لرئيس الجمهورية، بينما ممارسة هذا الإختصاص ينبغي أن تتم وفق الإجراءات الدستورية، و بطبيعة الحال فإن رئيس الجمهورية ملزم بإحترام الدستور والتصرف في إطاره و ليس خارجه[2] .

**2- الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة من رئيس الجمهورية إستنادا للمادة (93) من الدستور.**

إختلف الفقهاء في تحديد الطبيعة القانونية للقرارات التي تتخذ تطبيقا للمادة (16)، حيث ذهب البعض إلى القول بأن هذه القرارات تتمتع بنفس طبيعة قرار اللجوء لإعمال المادة المذكورة، و من تم فإنها تعد من أعمال السيادة لا تخضع لرقابة القضاء مستندين في ذلك إلى وحدة الهدف الذي تسعى إليه هذه القرارات سواء تلك التي تقرر اللجوء إلى المادة (16) أو إنهاء العمل بها أو تلك التي تصدر إستنادا للمادة (16) فكل هذه القرارات تسعى إلى تحقيق هدف واحد هو تمكين مؤسسات الدولة من القيام بمهامها التي خصها بها الدستور هذا من جهة، و من جهة أخرى فإن صعوبة التمييز بين هذه القرارات يوجب منحها طبيعة قانونية واحدة، كما أنه إذا كان التمييز ضروريا بين هذه القرارات فإنه لن يكون دقيقا وسيكون مهمة صعبة و شاقة للغاية[3].

ويذهب فريق آخر إلى القول بأن القرارات و الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية في ظل الحالة الإستثنائية المنصوص عليها في المادة (16) تعتبر ذات طبيعة إدارية و ذلك على أساس أنها تصدر من رئيس الجمهورية بوصفه سلطة إدارية و ليس بإعتباره سلطة تشريعية، أما في الحالات التي يتدخل فيها رئيس الجمهورية في المجال التشريعي، فإن القرارات الصادرة منه مع إحتفاظها بطابعها الإداري

---

[1]- يعتبر هذا الحكم من الأحكام النادرة التي إستخدم فيها مجلس الدولة صراحة إصطلاح (أعمال السيادة) .

محمد حسنين عبد العال .مرجع سابق. ص **121.**

[2]- مسعود شيهوب. (( الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الإستثنائية )).المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الإقتصادية و السياسية. الجزء **36** .رقم **01**. **1998** .ص **33.**

[3]- عبد العظيم عد السلام .مرجع سابق .ص **262.**

**-Georges burdeau . droit constitutionnel et institutions politiques .15ème édition .Paris : librairie générale de droit et de jurisprudence.1972 .P 634.**

تكون لها قوة القانون، غير أن هذه القوة لا تمنع من بسط رقابته عليها طبقا لقواعد المشروعية المرنة التي تتلاءم مع الظروف الإستثنائية[1].

ويرى فريق ثالث و هو الرأي الراجح، أنه لمعرفة الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة إستنادا للمادة (16) يجب التفرقة بين نوعين من القرارات و ذلك حسب مضمونها[2]:

**النوع الأول**: قرارات صادرة في الموضوعات التشريعية التي تدخل في نطاق المادة (34) من الدستور وهي تعتبر قرارات تشريعية لا تخضع لرقابة القضاء بل تخضع لرقابة البرلمان، و تكتسب قوة القانون منذ إصدارها و دون حاجة للتصديق عليها.

**النوع الثاني**: قرارات تصدر من رئيس الجمهورية بوصفه سلطة إدارية، و تتضمن موضوعا يخرج عن الموضوعات المنصوص عليها في المادة (34) و هي تتصف بالطبيعة اللائحية و تخضع لرقابة القضاء.

وقد إستند أنصار هذا الرأي في هذا التكييف للقرارات الصادرة إستنادا للمادة (16) إلى الآتي[3] :

* إن تنظيم رئيس الجمهورية لموضوعات تشريعية بطبيعتها تدخل في نطاق المادة (34) يعد تنظيما صادرا من عضو تشريعي و ليس عضو تنفيذي، و لذلك فإن القرارات التي يصدرها في هذا الصدد تعتبر قرارات تشريعية و لا تخضع لرقابة القضاء بل تخضع لرقابة البرلمان.

* إن عدم إخضاع القرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية إستنادا للمادة (16) لأية رقابة على الإطلاق يؤدي إلى إختصاصه بممارسة السيادة القومية، و هو مايتعارض مع نص المادة الثالثة من الدستور والتي تنص علة أن " السيادة الوطنية ملك للشعب، وهو يمارسها بواسطة ممثليه و عن طريق الإستفتاء العام، و ليس لأي جزء من الشعب و لا لأي فرد أن يدعي لنفسه الحق في ممارستها " .

ومن تم تفادى هذا الرأي اللجوء إلى نظرية السيادة و يضمن الحماية الفعالة للحريات عن طريق إخضاع قرارات الإدارة ذات الصبغة اللائحية لرقابة القضاء.

و قد أقر مجلس الدولة الفرنسي هذا الرأي في حكمه الصادر بتاريخ 1962/03/02 حينما عبر عن موقفه من الطبيعة القانونية للإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية بمقتضى المادة (16) من الدستور، و ذلك في قضية " RUBIN DE SERVENS ET AUTRES " إذ إعتبر أن قرار اللجوء إلى المادة (16) يعد من أعمال السيادة البعيدة عن الرقابة القضائية، أما الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية والتي تدخل في المجال التشريعي فإنها تعتبر أعمالا تشريعية و هو غير مختص برقابتها.

---

[1]- محمود أبو السعود حبيب .مرجع سابق .ص 233 .

- أحمد سلامة بدر .مرجع سابق .ص 552 .

[2]- Jean lamarque .(( la théorie de la nécessité de l'artiqule 16 de la constitution de 1958)). Op-cit. P 622.

[3]- عبد العظيم عبد السلام . مرجع سابق .ص 261- 266.

أما في الجزائر فقد رأى البعض على أن الرأي الثاني وهو إعتبار القرارات و الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية ذات طبيعة إدارية هو الأولى بالإتباع، و على ذلك أن تدخل رئيس الجمهورية في المجال التنظيمي وهو المجال المخصص له، فإن تدخله هذا يكون بمقتضى قرارات إدارية –مراسيم – يجوز رقابتها قضائيا أمام مجلس الدولة، أما إذا تدخل في المجال المخصص للسلطة التشريعية فإن تدخله هذا سيكون بمقتضى أوامر، و بما أن رئيس الجمهورية هو سلطة تنفيذية فإن الأوامر الصادرة عنه تبقى محتفظة بطبيعتها الإدارية أخذا بالمعيار السائد في الجزائر في تحديد طبيعة الأعمال الصادرة عن مختلف سلطات الدولة و الذي أشارت إليه المادة (07) من قانون الإجراءات المدنية، و المادة (09) من القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة، فعلى الرغم من تمتع الأوامر بقوة التشريع إذ يجوز لها أن تعدل التشريعات القائمة أو تتدخل في المجال المخصص للسلطة التشريعية، فإنها تبقى خاضعة للرقابة القضائية – رقابة مجلس الدولة – خاصة و أن المادة (143) من الدستور حظرت تحصين الأعمال الإدارية ضد رقابة القضاء[1]، كما أن الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الإستثنائية فإنها لا تعرض للبرلمان ليوافق عليها[2].

بينما يذهب البعض الآخر إلى أن جميع إجراءات الحالة الإستثنائية الصادرة إستنادا للمادة (93) من الدستور تعتبر من أعمال السيادة شأنها شأن قرار الإعلان ذاته و بالتالي لا يمكنها أن تكون محل نظر أمام القاضي الإداري[3]، و هو رأي غير مستساغ أمام ما أقره القضاء الإداري المقارن في كل من فرنسا ومصر بهذا الخصوص، فضلا عن نزوع هذا القضاء اليوم نحو التضييق من دائرة أعمال السيادة على الحقوق و الحريات بشكل خاص.

**الفرع الثاني**

**إخطار المجلس الدستوري و دوره في الرقابة على دستورية الأوامر.**

يعد المجلس الدستوري بعد تبني التعددية الحزبية و مبدأ الفصل بين السلطات و تكريس الحريات العمومية أحد الإبتكارات التي جاءت بها المراجعة الدستورية بتاريخ 23 فيفري 1989، إن إنشاء هذه المؤسسة والموكول إليها العبء الثقيل في السهر على إحترام الدستور ماهو إلا النتيجة الطبيعية للمصادقة على مبدأ التعددية الحزبية كمنطلق للديمقراطية، أي كأرضية لتنظيم دستوري جديد إجتماعي وسياسي و ثقافي ...
ويعلمنا التاريخ السياسي المعاصر للجزائر أن المجلس الدستوري قد تأسس بقوة الأشياء و الأحداث على إثر الأحداث السياسية ليوم 05 أكتوبر 1988، تلك الأحداث الدامية و الأليمة المبشرة بأيام الغد الأفضل

---

[1]- تنص المادة **143** من دستور **1996** على مايلي :
" ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية "
[2]- مراد بدران. مرجع سابق .ص **40-41**.
[3]- مسعود شيهوب. (( الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الإستثنائية)) .مرجع سابق .ص **33**.

إن هذه الأحداث كانت كنتيجة منطقية لنظام سياسي مبني على نفي الإختلاف و التعددية و أصبح غير صالح بسبب التناقضات الموضوعية التي كانت تلغمه من الداخل و الآثار الأولى للعولمة جعلت إعداد وتنفيذ إصلاحات سياسية و دستورية عميقة ضرورة.

في هذا الظرف الخاص، أسندت بالطبع للمجلس الدستوري من طرف المشرع الدستوري لسنة 1989 إختصاصات ضبط النشاط القانوني للسلطات العمومية، و حماية حقوق المواطن وواجباته، إختصاصات أوسع من صلاحيات دستور 1963 الذي ولد ميتا بسبب الظروف السياسية السائدة آنذاك.

في عام 1996 عام المراجعة الدستورية التي تشكل في الواقع تكريس بعث المجلس الدستوري، كان الرجوع إلى السير العادي للمؤسسات و إلى النظام الدستوري الحافز و المحرك لنشاط المجلس الدستوري.

بالفعل و في ظل المراجعة الدستورية تغيرت تشكيلة المجلس بتمثيل الغرفة الثانية للبرلمان و تمثيل جهة قضائية جديدة و هي مجلس الدولة، و توسعت إختصاصات المجلس إلى فئة قانونية جديدة هي فئة القوانين العضوية، و أصبح الإخطار مفتوحا أمام سلطة دستورية جديدة هي رئيس مجلس الأمة[1].

إن مايميز الهيئات المكلفة بالرقابة على دستورية القوانين أنها تخضع للضابط الدستوري القاضي بأن لا تنفرد و لا تفصل في دستورية النصوص القانونية المختلفة إلا إذا تم تقديم طلب بذلك من الجهات المحددة في الدستور لا غير و ضمن النصوص الخاضعة للرقابة القبلية أو البعدية صراحة بمقتضى أحكام الدستور[2].

وعليه فإن الإخطار هو الإجراء الذي يسمح للمجلس الدستوري أن يباشر عمله كجهاز مراقب لمدى دستورية كل القوانين، و المشرع الجزائري منح حق إخطار المجلس الدستوري لرئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة[3]، و معنى هذا أنه لا يمكن للمجلس الدستوري أن يقوم بأي عمل إلا إذا تدخلت إحدى الجهات الثلاث المذكورة أعلاه.

غير أن تساؤلا يطرح في هذا الصدد، هل يخطر المجلس الدستوري للنظر في الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية من طرف الهيئات المحددة دستوريا ؟ أو بتعبير آخر هل تخضع الأوامر التشريعية التي يتخذها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي إنعقاد البرلمان أو في الحالة الإستثنائية للرقابة الدستورية ؟

---

[1]- محمد بجاوي. (( المجلس الدستوري .....صلاحيات......إنجازات.....و أفاق )). مجلة الفكر البرلماني. نشريات مجلس الأمة. العدد الخامس. أفريل 2004. ص 35-37.

[2]- علي بوبترة. (( ضوابط الرقابة على دستورية القوانين في ظل ممارسات المجلس الدستوري الجزائري)). مجلة الفكر البرلماني. نشريات مجلس الأمة.العدد الخامس. أفريل 2004. ص 57.

[3]- تنص المادة 166 من دستور 1996 على مايلي:

"يخطر رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة المجلس الدستوري "

**أولا: الأساس القانوني للرقابة الدستورية و موضوعها.**

لقد أسند المؤسس الدستوري عملية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر إلى مجلس دستوري مهمته السهر على إحترام الدستور بموجب المادة (165) من الدستور التي تنص على مايلي :

" **يؤسس مجلس دستوري يكلف بالسهر على إحترام الدستور كما يسهر المجلس الدستوري على صحة عمليات الإستفتاء و إعلان نتائجها** "

يجسد المجلس الدستوري مهمة السهر على إحترام الدستور من خلال ممارسة الإختصاص المسند إليه في مجال الرقابة على دستورية القوانين و المعاهدات و التنظيمات بموجب المادة (165) من الدستور التي تنص[1] : " **يفصل المجلس الدستوري بالإضافة إلى الإختصاصات التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور في دستورية المعاهدات و القوانين و التنظيمات إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ أو بقرار في الحالة العكسية**

**يبدي المجلس الدستوري بعد أن يخطره رئيس الجمهورية رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان**

**كما يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور حسب الإجراءات المذكورة في الفقرة السابقة** "

يشكل المجلس الدستوري أداة فعالة في مجال الرقابة على دستورية القوانين و سلطة ضبط في مواجهة السلطتين التشريعية و التنفيذية بما يحترم توزيع الإختصاص بينهما.

المهمة الأساسية للمجلس الدستوري هي النظر في مدى دستورية النصوص القانونية الصادرة من الأجهزة المختصة في الدولة، هذه العملية إما أن تكون قبلية أو بعدية و تكون جوازية أو وجوبية، و تشمل الرقابة جميع القوانين و المعاهدات و التنظيمات.

---

[1]- للمجلس الدستوري إلى جانب الإختصاص المتعلق بالرقابة على دستورية القوانين، عدة إختصاصات بعضها تقريري و بعضها إستشاري، منها على سبيل المثال:

الإختصاصات التقريرية:

- مراقبة صحة الإنتخابات التشريعية و الرئاسية و الإستفتاءات و إعلان نتائجها (المادة 02/163 من الدستور)،كما يثبث حالة شغور منصب رئيس الجمهورية (المادة 28 من الدستور)، و كذلك يمدد فترة الإنتخابات في حالة وفاة أحد المرشحين للرئاسيات في الدور الثاني (المادة 89 من الدستور).

- مراقبة مدى دستورية النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان (المادة 165 الفقرة الأخيرة من الدستور).

و على سبيل الإختصاصات الإستشارية:

-إستشارته من قبل رئيس الجمهورية بخصوص إعلان الحالة الإستثنائية (المادة 93 من الدستور) و كذلك بخصوص إعلان حالة الحصار و الطوارئ (المادة (91) من الدستور.

**I - الرقابة الإلزامية.**

ويقصد بها الرقابة على القوانين العضوية، و هي تلك النصوص التشريعية الصادرة من السلطة التشريعية بنفس الإجراءات التي يصدر بها القانون العادي، و لها نفس القوة الإلزامية كأي نص قانوني و لكنها تحتل مرتبة مهمة في الهرم القانوني، و هي أعلى من التشريع العادي و أدنى من الدستور، أي تحتل المكانة الوسط بينهما.

ولقد نص الدستور في المادة (123) على مجموعة من المواضيع يتم التشريع فيها بقانون عضوي ونص في نفس الوقت على خضوع هذه القوانين لرقابة المجلس الدستوري قبل إصدارها و يتعلق الأمر بالمجالات الآتية:

- تنظيم السلطات العمومية.
- نظام الإنتخابات.
- القانون المتعلق بالأحزاب .
- القانون المتعلق بقوانين المالية.
- القانون المتعلق بالإعلام.
- القانون الأساسي للقضاء و التنظيم القضائي.
- القانون المتعلق بالأمن الوطني.

هذا النوع من القوانين يخطر به رئيس الجمهورية المجلس الدستوري للملائمة أو عدم الملائمة قبل صدوره بمجرد المصادقة عليه من قبل البرلمان، و لا يتولى إصداره إلا بعد إعلان المجلس الدستوري رأيه[1]، فبعد المصادقة عليه من طرف البرلمان حسب الإجراءات القانونية[2] يقوم رئيس الجمهورية بإبلاغ المجلس الدستوري بهذا القانون و على هذا الأخير أن يبدي رأيه في الآجال المحدد قانونا، فإذا كان رده إيجابيا أن القانون مطابق لنصوص الدستور فهنا يستكمل القانون إجراءات الصدور و النشر ككل القوانين الأخرى، إما إذا إتضح له أن نص من نصوص ذلك القانون غير مطابق للدستور لدينا إحتماليين :[3]

__**الأول**__: أن النص غير مطابق للدستور، و يكون مرتبطا إرتباطا وثيقا بكل النصوص الأخرى الموجودة في القانون العضوي، و في هذه الحالة لا يمكن مباشرة إجراءات الصدور و النشر.

__**الثاني**__: في حالة عدم تأثير ذلك النص على باقي الأحكام، ففي هذه الحالة على رئيس الجمهورية إما الإستغناء عن ذلك النص و بالتالي إصدار القانون بدونه أو أنه يطلب من البرلمان إعادة النظر في هذا القانون على ضوء ماصدر من المجلس الدستوري، فإذا إختار رئيس الجمهورية الطريق الثاني عليه بعد

---

**[1]- Chaouche bachire yelles . __Le conseil constitutionnel en algérie du contrôle de constitutionnalité a la créativité normative__ . O.P.U .1999. P 89 .**

**[2]- المادة 132 من دستور 1996 .**

**[3]- رشيدة العام. __المجلس الدستوري الجزائري__ .الطبعة الأولى. القاهرة : دار الفجر للنشر و التوزيع. 2006. ص 147 .**

قراءة ثانية له من البرلمان أن يعيده مرة ثانية إلى المجلس الدستوري لدراسته مرة أخرى على أساس ماجاء فيه من تعديلات و من هنا يصدر رأيه[1].

كما تتعلق هذه الرقابة الإلزامية بالنظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان و هي تلك الخاصة بطريقة تنظيم وعمل البرلمان بغرفتيه.

والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان قبل بدء العمل به يجب أن يبدي المجلس الدستوري رأيه في مدى مطابقته للنصوص الدستورية، و هذا أمر وجوبي لا يمكن تفاديه و حتى في التعديلات التي يمكن أن تكون لاحقة عليه مهما كان يجب أن يخطر المجلس الدستوري بها لمعرفة مدى مطابقتها للنصوص الدستورية.

وهذه الرقابة تتم بناءا على إخطار رئيس الجمهورية هي نفسها المتبعة في القوانين العضوية، و الهدف من ذلك هو منع البرلمان من تجاوز الأحكام الدستورية[2].

**II - الرقابة الإختيارية.**

ويتعلق الأمر بالقوانين العادية و المعاهدات الدولية و اللوائح التنظيمية، حيث ترك المؤسس الدستوري الأمر إختياريا للجهات المخولة سلطة الإخطار، إذ يجوز لها أن تخطر المجلس الدستوري و تطلب رأيه في مدى مطابقة هذه النصوص للدستور.

بالنسبة للتنظيمات و هي الأداة الممنوحة للسلطة التنفيذية للتشريع في المواضيع الخارجة عن نطاق القانون و هذه من إختصاص رئيس الجمهورية، أما التنظيمات التي تسن لتطبيق القوانين فهي من إختصاص رئيس الحكومة حسب المادة (125) الفقر ة الأولى من دستور 1996.

والرقابة الدستورية على التنظيمات تنحصر في تلك التي يصدرها رئيس الجمهورية " و هو التنظيم المستقل الذي هو إختصاص أصيل بيد رئيس الجمهورية " حيث يستمد قوته من الدستور بنص صريح في المادة (125) فقرة أولى من دستور 1996[3].

يمارس الرقابة الدستورية[4] حينما يتعدى المجال التنظيمي إلى مجال القانون المنصوص عليه في الدستور ومن المفروض أن يخطر المجلس الدستوري بهذا التجاوز من طرف أحد رئيسي غرفتي البرلمان، كما يقوم رئيس الجمهورية بإخطار المجلس الدستوري عندما يتضمن أي نص قانوني إجراءات و نصوص خاصة بمجاله، ففي هذه الحالة يقوم المجلس بمراقبة مدى إحترام قواعد الإختصاص المحددة بصفة واضحة في الدستور لكل منهما و مدى مطابقته و أثاره للمبادئ و الإجراءات الدستورية[5].

---

[1]- المادة **03** من النظام **2000/48** المؤرخ في **25** ربيع الأول عام **1421** الموافق لــ **28** يونيو سنة **2000** المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.

[2]- مسعود شيهوب. (( الرقابة على دستورية القوانين –النمودج الجزائري -)). مجلة النائب . العدد الخامس.**2005**. ص **37**.

[3]- عطا اللة بوحميدة. ((المجلس الدستوري الجزائري)) .المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الإقتصادية و السياسية. العدد الثالث.**2002**.ص **08**.

[4]- المادة **165** من دستور **1996** .

[5]- رشيدة العام .مرجع سابق. ص **162** .

أما مراقبة دستورية القوانين هي رقابة إختيارية، و تعتبر مراقبة دستورية القوانين أحد نتائج مبدأ تدرج التشريع الذي يقضي بتقييد التشريع الأدنى بالتشريع الأعلى، فإذا صدر أي تشريع مخالف لتشريع أعلى منه درجة فإنه يكون غير شرعي.

**ثانيا: دور المجلس الدستوري في الرقابة على الأوامر.**

بإعتبار أن الدستور هو أعلى نص قانوني في الدولة، فإنه يتعين أن تكون القوانين الصادرة عن البرلمان متطابقة مع الدستور و غير متناقضة معه، و كذلك الأمر بالنسبة للوائح التنظيمية المستقلة، و يعرف هذا الأمر في القانون الدستوري بمبدأ سمو الدستور على القوانين الأخرى.

وإذا كان القصد من الرقابة الدستورية هي الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري، و إذا كان إختصاص المجلس الدستوري يعود مبدئيا للنص الدستوري، فإنه أمام عدم إدراج المشرع الدستوري مصطلح الأوامر المتخذة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان أو في الحالة الإستثنائية للرقابة الدستورية،فإنه يثار التساؤل حول إمكانية إخضاع الأوامر للرقابة الدستورية، هذا الإخضاع يستوجب أمام عدم تقييد النص الدستوري و عدم عموميته إجتهاد الجهة المختصة بالرقابة.

**I- الأوامر المتخذة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي إنعقاد البرلمان.**

لقد جاء دستور 1996 واضحا في مجال تحديد مهام المجلس الدستوري في مراقبة مدى دستورية القوانين وهذا في عدة نصوص، و المجال المحدد للمجلس الدستوري النظر فيه جاء على سبيل الحصر في كل من الدستور و في النص القانوني المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، و هذا المجال المحدد هو النصوص العضوية (القوانين العضوية)، التنظيم الداخلي لغرفتي البرلمان، المعاهدات، القوانين التنظيمات، و الملاحظ أن المشرع لم يدرج مصطلح الأوامر في النصوص المتعلقة بالإختصاص الرقابي للمجلس الدستوري، فهل هذه المسألة تعني عدم خضوع الأوامر للرقابة؟

إن عدم إخضاع الأوامر للرقابة الدستورية كثيرا ما أثار التحفظ عليه و ذلك بسبب عدم إدراج مصطلح الأوامر في المواضيع الخاصة لرقابة المجلس الدستوري[1]، لكن بالعودة إلى النصوص الدستورية بصفة إجمالية من جهة، و بواسطة تحديد الطبيعة القانونية - السالفة الذكر- نستطيع أن نخرج بنتيجة إيجابية

[1]- يذكر الأستاذبوقفة في هذا الصدد : "....و بالمعنى الأكيد لمجمل المواد المتعلقة بالرقابة الدستورية، أن المجلس الدستوري غير مخول دستوريا في أن ينظر في مدى تطابق الأوامر التشريعية مع الدستور سواءا كان ذلك النظر تلقائيا أو عن طريق الإبلاغ من قبل الذين خصهم الدستور بتلك الصلاحية، و مما تقدم أظهر المؤسس الدستوري ما لديه من نية قاطعة و صريحة تتحدد في إبعاد الأوامر الرئاسية عن الرقابة الدستورية كأن هناك مايمنع من الناحية المنطقية و القانونية –خضوع الأوامر للراقبة الدستورية- و البادئ من ذلك يتلخص في مكانة رئيس الجمهورية، بمعنى أن كل ما يصدر عن الرئيس فهو مؤسس على قرينة دستورية"

عبد الله بوقفة. العلاقات بين السلطتين التنفيذية و التشريعية من خلال تطور النظام الدستوري الجزائري. (أطروحة دكتوراه دولة غير منشورة). جامعة الجزائر. 2001 .

في هذا المجال تتمثل في خضوع الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان للرقابة الدستورية و ذلك للأسباب التالية:

* سبق القول أن الأوامر تتمتع منذ صدورها بالطبيعة الإدارية إلى أن يصادق عليها البرلمان فتصبح قانونا، و لذلك يجوز إحالتها على المجلس الدستوري للتأكد من مدى إتفاقها مع أحكام الدستور وفقا للمادة (165) من دستور1996، و يرجع السبب في ذلك إلى ان الرقابة على دستورية القوانين هي رقابة وقائية تسبق مرحلة صدور القانون، فالأوامر بعد مصادقة البرلمان عليها شأنها شأن أي قانون آخر يجب عليه إحترام الدستور، لذلك لا يمنح لرئيس الجمهورية حق إصدار الأوامر من أجل الخروج عن الدستور وإنما يجب عليه أن يحترم أحكامه.

* بما أن الرقابة على دستورية القوانين في النظام الدستوري الجزائري هي رقابة سابقة و لاحقة[1] فإن ذلك يؤكد على خضوع الأوامر للرقابة، و الإستدلال في خضوع هذه الأوامر للرقابة بصفة عامة و رقابة المجلس الدستوري بصفة خاصة يمكن أن يؤسس على المادتين (162) و (169) من الدستور، ذلك أن الأولى تنص على أنه: " **المؤسسات الدستورية و أجهزة الرقابة مكلفة بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي و التنفيذي مع الدستور، و في ظروف إستخدام الوسائل المادية و الأموال العمومية و سيرها**" وتنص المادة 169 على أنه: " **إذا إرتأى المجلس الدستوري أن نصا تشريعيا أو تنظيميا غير دستوري يفقد هذا النص أثره إبتداءا من يوم قرار المجلس** " و لذلك لا يعقل أن لا يكون الأمر نصا تشريعيا أو تنظيميا فهو لا يخرج عن ذلك.

* الواقع العملي أتبث خضوع الأوامر فعليا للرقابة الدستورية، و لا يتعلق الأمر هنا فقط بالأوامر التي تعالج مواضيع من إختصاص القانون العضوي ذلك أن هذه الأخيرة هي واجبة الخضوع قبل صدورها لرقابة المجلس الدستوري[2] ، بل حتى تلك التي تعالج مواضيع القانون العادي.

والقانون العضوي يعتبر وسيلة تشريع في يد البرلمان، و لقد أقر المشرع الدستوري هذه الوسيلة في دستور 1996، ومن خلال هذه النصوص صدرت قوانين عضوية عن طريق الأوامر الرئاسية، الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات، و لقد أخطر بها المجلس الدستوري من طرف رئيس الجمهورية على أساس المادة (165) الفقرة الثانية من الدستور، و لقد تمت المصادقة عليها من طرف المجلس الوطني الإنتقالي على أساس المادة (179) من الدستور، و على أساس المادة (163) الفقرة الأولى فإن المجلس الدستوري يعمل

---

[1]- تنص المادة **06** من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري على مايلي:

" يفصل المجلس الدستوري في دستورية المعاهدات ،القوانين و التنظيمات إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ أو بقرار في الحالة العكسية طبقا للفقرة الأولى من المادة **165** من الدستور "

[2]- تنص المادة **123** الفقرة الثالثة من دستور **1996** على مايلي:

" يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره "

على أن يحترم الدستور، و بما أن القوانين العضوية صادرة عن طريق الأوامر فهي مجموعة من القوانين التي يقوم بدراستها حتى تكون دستورية على أساس المادة (165) الفقرة الأولى.

وفي هذا الإطار نجد أن أول أمر طرح على المجلس الدستوري كان في 1997/02/24 من طرف رئيس الجمهورية حول القانون العضوي الخاص بالأحزاب السياسية و الذي وافق عليه المجلس الوطني الإنتقالي في دورة إستثنائية، و بعد صدور رأي المجلس الدستوري في 1997/03/06 بعدما أبدى إعتراضه على بعض العبارات و الشروط الواردة في النص و التي هي غير مطابقة لنص المادة (42) من الدستور.

أما المادة (13) منه و التي تنص على شرط الجنسية و الإقامة و شهادة عدم تورط أبوي مؤسس الحزب إذا كان من مواليد جويلية 1942 في أعمال ضد الثورة التحريرية، بعد تحليل و تقديم الحيثيات اللازمة إعتبرت هذه الإجراءات غير دستورية بناءا على نص المادة (31 ، 32 ، 42) من الدستور.

وقد أعيد تنقيح هذا القانون على ضوء الملاحظات التي جاء بها رأي المجلس الدستوري و صدر حسب الإجراءات المعمول بها.

ومن أمثلة عمل المجلس الدستوري أيضا القانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى الذي أخطر المجلس بمراقبة كامل النص، و كان قرار المجلس رقم 02 بتاريخ 2000/02/27 بعدم دستوريته.

والخلاصة أن المجلس الدستوري قبل الرقابة على الأوامر دون أدنى صعوبة، بل و أكثر من ذلك دون أن يبين طبيعة النص المعروض عليه هل هو قانون أو تنظيم، و هذا يشكل نقطة إيجابية لصالح المجلس الدستوري و تغلق معها إمكانية معارضة الرقابة الدستورية على الأوامر و كل ما يصدر عن السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية يدخل في إطار المراقبة الدستورية.

**II - الأوامر المتخذة في الحالة الإستثنائية.**

لاشك أن الرقابة على دستورية القوانين تعد اليوم من أهم الوسائل التي تكفل حماية الحقوق و الحريات العامة، ذلك أن مقتضى هذه الرقابة في النهاية هو ضمان إحترام السلطات العامة في الدولة لإحكام الدستور، و على هذا الأساس لا يجوز للمشرع أن يتعرض لإحدى الحريات بالإلغاء أو التضييق المتجاوز فيه بدعوى تنظيمها، و من باب أولى لا يجوز إطلاق يد الإدارة في إستعمال السلطات الإستثنائية لتقييد الحقوق و الحريات على وجه يفقدها مضمونها و محتواها الذي كفله الدستور[1].

إن هذه الحماية تصبح أولى و أجدر في الظروف الإستثنائية التي من أهم أثارها و أخطرها التضييق في دائرة الحقوق و الحريات الفردية و الجماعية، و ذلك كنتيجة لتوسيع سلطات الإدارة بشكل يخرج كثيرا عن نطاق المألوف.

ووفقا للدستور الجزائري يتولى المجلس الدستوري مهمة السهر على إحترام الدستور، و في إطار هذا الضوء يختص بالنظر في مدى دستورية القوانين و التنظيمات، و حكم المجلس في هذا الصدد ذو أهمية

**[1]- Jean lamarque .(( La théorie de la nécessité de l'article 16 de la constitution de 1958)). Op-cit. P 612.**

كبرى إذ أنه إذا إرتائ أن نصا تشريعيا أو تنظيميا غير دستوري فإن هذا النص يفقد أثره إبتداءا من يوم قرار المجلس[1].

وإذا كنا قد إنتهينا أن الأوامر المتخذة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي إنعقاد البرلمان ممكنة الخضوع للرقابة الدستورية، فإن السؤال الذي يطرح هو هل أن الإمكانية نفسها يمكن أن تتوافر بالنسبة للأوامر المتخذة في الحالة الإستثنائية؟

في فرنسا رفض واضعو دستور 1958 الفرنسي إقتراحا بتمكين المجلس الدستوري من ممارسة رقابة حقيقية على القرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية في حالة لجوئه للمادة (16) و ذلك بحجة الثقة في شخصه[2].

ولذلك تقتصر الرقابة الدستورية في فرنسا على إستشارة رئيس الجمهورية المجلس الدستوري في قرار اللجوء للمادة (16) و أيضا في كافة القرارات التي يصدرها إستنادا إليها[3]، بسبب أن المادة لم تلزم رئيس الجمهورية برأي المجلس الدستوري بل جعلته إستشاريا بالنسبة له يأخذ به أو يتركه وفقا لتقديره الشخصي، ضف إلى ذلك أن المجلس الدستوري لا يجوز أن يسبغ رقابته على موضوع سبق عرضه عليه و أبدى رأيه فيه[4]، مما يقلل من فاعلية و جدوى الرقابة الدستورية على قرارات رئيس الجمهورية الخاصة بالمادة (16)، مما يؤدي إلى القول أن الرقابة الدستورية لا قيمة حقيقية لها من الناحية العملية لقلة فاعليتها و عدم صلاحيتها، و قدرة الرئيس على تجاهل إستشارة المجلس الدستوري إذا وجدت قوة قاهرة تمنعه من القيام بها[5].

في الجزائر نرى أن دور المجلس الدستوري في ظل الحالة الإستثنائية لا يقتصر فقط على مجرد إستشارته لكل أعضائه و ليس رئيسه فقط، لأن رئيس الجمهورية لتقرير الحالة الإستثنائية بحاجة إلى دعم قانوني قوي من المجلس بحكم أن كل أعضائه متخصصون في الميدان القانوني، و بحكم أنه الجهاز الوحيد الذي له حق إقرار تصرف رئيس الجمهورية من الناحية القانونية[6].

أما فيما يخص رقابة المجلس الدستوري على الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في ظل الحالة الإستثنائية فهي رقابة محدودة و ضعيفة للغاية، خاصة و أن المجلس الدستوري لا يستطيع أن يباشر عمله وصلاحياته – كما سبقت الإشارة إليه – إلا بعد إخطاره رسميا من الهيئات المحددة في الدستور وهي رئيس الجمهورية ، رئيسي غرفتي البرلمان حسب المادة 166.

---

[1]- المادتين **162** و **169** من دستور **1996**.

[2]- عبد العظيم عبد السلام. مرجع سابق .ص **272**.

[3]- **Jean lamarque .(( La théorie de la nécessité de l'article 16 de la constitution de 1958)). Op-cit. P 619.**

[4]- أحمد سلامة بدر. مرجع سابق. ص **560**.

[5]- عبد العظيم عبد السلام. مرجع سابق .ص **272**.

[6]- رشيدة العام .مرجع سابق. ص **182-183**.

**بيان حصيلة إنجازات و إجتهادات المجلس الدستوري في المراقبة على دستورية الأوامر**

**1996 - 2005**

**حالة متعلقة بإنتاج إجتهاد المجلس الدستوري في مادة المراقبة الدستورية على الأوامر**

| رقم موضوع القرار | صاحب الإلتماس | تاريخ الإلتماس |
|---|---|---|
| رأي رقم 04- ر أ – م د<br>مؤرخ في 12 شوال 1417 الموافق لــ19 فيفري 1997<br>و المتعلق بدستورية المادة 02 من الأمر المتضمن التقسيم القضائي المصادق عليه من طرف المجلس الوطني الإنتقالي في 06 جانفي 1997 | رئيس الجمهورية | 12 فيفري 1997 |
| رأي رقم 01- ر.أ /ق.ع/ م.د<br>في 27 شوال 1417 الموافق لــ 06 مارس 1997<br>يتعلق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية مع الدستور | رئيس الجمهورية | 24 فيفري 1997 |
| رأي رقم 02- ر.أ/ ق.ع/ م.د<br>في 27 شوال 1417 الموافق لــ 06 مارس 1997<br>يتعلق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات | رئيس الجمهورية | 24 فيفري 1997 |
| رأي رقم 02/ ق.أ / م د /2000<br>مؤرخ في 22 ذي القعدة 1420 الموافق 27 فيفري 2000<br>يتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 15/97 المؤرخ في 24 محرم 1418 الموافق لــ31 ماي 1997<br>المحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى | رئيس الجمهورية | 23 فيفري 2000 |

**المصدر: أحكام الفقه الدستوري الجزائري. رقم 02 سنة 1997 - رقم 05 سنة 2000.**
**تصدر عن المجلس الدستوري الجزائري**

## المبحث الثاني

## النتائج المترتبة على مباشرة رئيس الجمهورية للأوامر التشريعية

إن توسع سلطة الهيئة التنفيذية في مجال التشريع لا يقف عند حد معين، لقد كان من المفروض أن تضع المادة (122) من الدستور مثل هذا الحد لتحول دون قيام الهيئة التنفيذية بالتشريع في الموضوعات التي تدخل عادة في عداد الميدان الخاص بالقانون، و لكن يبدو الأمر ليس كذلك، فرئيس الجمهورية يملك حق التشريع بحدود الموضوعات التي تعنيها المادة (122) بدلا من البرلمان منه بموجب الأوامر –كما سبقت الإشارة إليه-.

إن منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع عن طريق الأوامر بموجب المادة (124) من دستور 1996 خلال شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، تترتب عليه نتائج بالغة الخطورة بالنسبة للوظيفة التشريعية للبرلمان، إذ يؤدي ذلك إلى تضاؤل سلطة البرلمان و تقليص دوره التشريعي، خاصة وأن واقع الحال في الجزائر أظهر تحول هذه الوسيلة إلى أداة إعتيادية تمارسها السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية، إذ تجاوزت وفقا لهذا الحق دور المساهم في التشريع لتصبح مشرعا مستقلا يملك القدرة على التدخل بواسطة الأوامر للتشريع في الموضوعات التي كان الدستور قد جعلها محبوسة على البرلمان، و يغير ويعدل و يستبدل القوانين القائمة بقوانين أخرى، مما يجعل البرلمان مجرد قاعة لتسجيل القوانين و التصويت عليها دون أن يكون له المبادرة في وضعها، و هو ما يتماشى مع دستور 1996 الذي يستهدف في الجوهر تقوية السلطة التنفيذية – رئيس الجمهورية – على السلطات الأخرى.

ضف إلى ذلك أن طبيعة الموافقة التي يبديها البرلمان على الأوامر المتخذة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي إنعقاد البرلمان المعروضة عليه في أول دورة له من قبل رئيس الجمهورية، يترتب عليه أثار بالغة الخطورة أيضا بالنسبة للوظيفة الرقابية للبرلمان، فالبرلمان بغرفتيه لا يعتمد على المناقشة، و إنما حسب المادة (124) من دستور 1996 و المادة (38) من القانون العضوي الناظم للعلاقات بين غرفتي البرلمان و الحكومة يصوت بدون مناقشة (المطلب الأول).

من خلال الفقرة الرابعة من المادة (124) من دستور 1996، نلاحظ أنها أوجدت نوعا من الممارسة الإستثنائية لفكرة إصدار الأوامر ذات القوة القانونية، حيث أعطت هذه المادة لرئيس الجمهورية سلطة غير محدودة يمارسها دون أن يتقيد بأحكام الدستور، و دون أن تخضع إجراءاته هذه لتصديق البرلمان حيث يملك إستنادا للمادة (93) التي تحيل عليها المادة (124) من الدستور التدخل بإجراءاته في مجال القانون بأوسع ما يكون التدخل حيث يجمع بين يديه الوظيفة التشريعية و التنفيذية، مما يجعلنا نتساءل عن الآثار المترتبة على تطبيق هذه المادة بالنسبة لوظيفة البرلمان التشريعية و الرقابية، خاصة وأن المادة (93) تنص على أن البرلمان يجتمع بقوة القانون، و لا يجوز لرئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني خلال مباشرته لحق إصدار الأوامر التشريعية (المطلب الثاني).

## المطلب الأول

## النتائج المترتبة على إستعمال رئيس الجمهورية للأوامر في الظروف العادية

إذا باشر رئيس الجمهورية حقه في إصدار الأوامر التشريعية يكون بذلك قد حل محل السلطة التشريعية في تنظيم موضوعات هي أصلا من إختصاصها، مما يتعين معه دراسة النتائج المترتبة على ذلك في مواجهة السلطة التشريعية، لذلك نبدأ أولا بدراسة هذه النتائج بالنسبة للوظيفة التشريعية للبرلمان (الفرع الأول) ، ونعقبها بدراسة مثيلتها بالنسبة للوظيفة الرقابية للبرلمان (الفرع الثاني).

### الفرع الأول

### بالنسبة للوظيفة التشريعية للبرلمان

تتأثر الوظيفة التشريعية للبرلمان خلال ممارسة رئيس الجمهورية للأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان بدرجة بالغة الخطورة، إذ يؤدي ذلك إلى تضاؤل سلطة البرلمان و تقليص دوره التشريعي، خاصة و أن الواقع العملي أثبت أن معظم التشريعات مصدرها السلطة التنفيذية سواء عن طريق رئيسها – رئيس الجمهورية- بواسطة الأوامر، أو الحكومة بواسطة مشاريع القوانين (أولا).

ضف إلى ذلك، أن تحديد المشرع الدستوري مجالا خاصا بالسلطة التشريعية بموجب المادتين (122) و(123) من دستور 1996، و الذي يعد حكرا على السلطة التشريعية يتأثر أثناء إستعمال رئيس الجمهورية للأوامر، إذ لا يوجد ما يمنع رئيس الجمهورية من التدخل في هذا المجال في جميع المواضيع التي يمكن للقانون التشريع فيها، بأن يشرع في نطاق القانون سواء بما تعلق بالمواضيع التي لم يشرع فيها بعد البرلمان، أو بما يلغي أو يعدل ما سبق أن شرعه، و قد تتسع هذه السلطة إلى حد وقف العمل ببعض أحكام الدستور، و هو مالا يستطيع البرلمان فعله بذاته، مما يؤدي إلى سلب البرلمان حقه في التشريع حتى في المواضيع المحجوزة له (ثانيا).

**أولا: تضاؤل سلطة البرلمان و تقليص دوره التشريعي.**

لا شك أن مزاحمة رئيس الجمهورية للبرلمان في أداء مهمته التشريعية عن طريق الأوامر التشريعية هو خرق صارخ لمبدأ الفصل بين السلطات، و سمة من سمات دولة اللاقانون و اللاديمقراطية، و أداة من شخصنة السلطة و الحكم الفردي، تخلى عنها دستور 1989 لتناقضها مع روح مبادئه، و أعاد تبنيها تعديل 1996 برؤية جديدة لما أثبتت التجربة ضرورتها كأداة دستورية، تمنع تعطيل الحياة العمومية وتسيير الأمور المستعجلة[1].

بهذا المنطق أصبحت الأوامر إستثناء يرد على الأصل تحكمه عدة ضوابط، غير أنه و بعيدا عن مقتضى هذا الحكم، فإن الواقع كرس ممارسة لا تستند لمبدأ دولة القانون المعلن عنها، حيث أن الإفراط في إصدار هذه الأوامر يشكل تجاوزا خطيرا للبرلمان بصفته العضو الأصيل للتشريع، و مساسا بحرمته بشكل يجعل

[1]- راضية شيبوتي. مرجع سابق. ص **100**.

البرلمان مجرد قاعة لتسجيل القوانين و التصويت عليها دون أن تكون له المبادرة في وضعها، و تحوله إلى جهاز لإضفاء الشرعية على الأوامر التي تتقدم بها السلطة التنفيذية، و بالتالي قفز على الإرادة الشعبية، و بداية لتأسيس نظام غير ديمقراطي.

وما زاد من خطورة الموقف هو حرية رئيس الجمهورية في تنظيم أي موضوع يريده بواسطة الأوامر التشريعية دون أدنى قيود تكبح سلطته في ذلك، فإذا كان الإدعاء بأن الأوامر تمثل إجراءا إستثنائيا يتم اللجوء إليه من أجل تجاوز عدم كفاية الإجراءات البرلمانية الطبيعية، فإن الممارسة أثبتت أن الأوامر قد أصبحت وسيلة طبيعية للتشريع، و هو ما يعبر بجلاء عن رغبة في تجاوز سلطة البرلمان، فيمكن القول أن المادة (124) من دستور 1996 تمثل علامة لها دلالتها في تأكيد هبوط الإمتيازات البرلمانية في دستور 1996، طالما أنها تنتهي إلى أن تجعل اللجوء للأوامر نظاما معتاد، و طالما أن رئيس الجمهورية يملك بموجب ذلك بإمكانية إتخاذ الأوامر للتدخل في إختصاص البرلمان.

فإستعمال الأوامر يفيد عدم تقدير السلطة التنفيذية للدور التشريعي للبرلمان.

إن هذا النهج من السلطة التنفيذية في إستعمال الأوامر يفوت على البرلمان فرصة التشريع إبتداءا، حيث يفاجأ عقب فض دورة إنعقاده مباشرة أو قبل قليل من موعد إجتماعه في دور جديد، بالعديد من النصوص التي تصدرها السلطة التنفيذية مستندة بغير حق إلى المادة (124)، و هو ما قام به على سبيل المثال رئيس الجمهورية " عبد العزيز بوتفليقة" بالتوقيع على سبعة أوامر تشريعية أسبوعا واحدا فقط بعد إختتام الدورة الربيعية للبرلمان دون وجود ضرورة تستدعي ذلك، فكانت ردة فعل حزب جبهة التحرير الوطني المتحصل على الأغلبية البرلمانية أن هذا التصرف يشكل خطرا على المسار الديمقراطي، و كان الدكتور "مسعود شيهوب" رئيس اللجنة القانونية بالمجلس الشعبي الوطني قد صرح وقتها بأن هذه الأوامر تعد لاغية في حالة عدم الموافقة عليها من طرف البرلمان[1] .

إلا أنه في الجلسة البرلمانية ليوم الأربعاء 08 أكتوبر 2003 صادق البرلمانيون على جميع الأوامر التشريعية الصادرة بعد أسبوع من إغلاق الدورة البرلمانية الربيعية خوفا من إقدام رئيس الجمهورية على حل المجلس الشعبي الوطني، و هو ما يمثل إضعافا واضحا لسلطة البرلمان التشريعية.

وما زاد أيضا من خطورة الموقف، أن مثل هاته الأوامر عادة ما تنصب على مواضيع ذات أهمية بالغة في حياة المجتمع حاضره و مستقبله، كتلك التي تعالج مجال الإصلاحات الإقتصادية، و التي تندرج في إطار تنفيذ الجزائر للإتفاقيات التي أبرمتها في هذا الإطار[2].

---

[1]- مسعود شيهوب في تصريح لجريدة الشروق اليومي بصفته رئيس لجنة الشؤون القانونية على مستوى المجلس الشعبي الوطني حول موقف المجلس من الأوامر التي إتخذها رئيس الجمهورية بتاريخ **2003/07/08**

جريدة الشروق اليومي.العدد **821**.الصادر في **14** جويلية **2003**.ص **02**.

[2]- مثل تلك الأوامر التي صدرت في سبتمبر **2001** تتعلق بالإصلاحات الإقتصادية، و تلك الصادرة في **2003** و المتعلقة أساسا بالمناطق الحرة و القواعد المطبقة على عمليات إستراد السلع و تصديره، و الأمر المتعلق بالمنافسة، و كذا المتعلق بحقوق المؤلف و الحقوق المجاورة ......إلخ.

لذلك كان من باب أولى مناقشتها من قبل نواب الشعب، لا التحكم فيها و تقريرها من طرف شخص واحد مما يعني رهن مستقبل الأجيال القادمة و الأمة، و إضعافا لدور البرلمان في مجال صنع و تنفيذ السياسة العامة، حيث أصبح عاجزا عن الدخول في تفاصيل السياسة العامة لتكون هذه حكرا على الحكومة، و معه تكون سلطة البرلمان قد آلت إلى التدهور.

إن المادة (124) من دستور 1996 إنتهت إلى الأخذ بكل صراحة و بدون مواربة بعدم التوازن بين الهيئات، وجاء عدم التوازن هذا لمصلحة الهيئة التنفيذية، فأوجدت سلطة موازية للسلطة التشريعية تتمتع بخاصية أصلية و غير مشروطة ترتبط أصلا بالمشرع، و جعلت السلطة التنفيذية مشرع إختصاص أو مشرع الحق العام في وضع القواعد القانونية، لتكون الثانية – السلطة التشريعية- مشرع إستثنائي.

**ثانيا: تدخل رئيس الجمهورية في المجال المحجوز للسلطة التشريعية.**

تناولت المادة (122) من دستور 1996 بيان المجالات التي لا يجوز تنظيمها إلا بقانون، و هي محددة على سبيل الحصر، كما أوضحت المادة (125) من الدستور نفسه الإختصاص التنظيمي لرئيس الجمهورية.

ورغم إتساع السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، فإنه يمكنه طبقا للمادة (124) من الدستور التدخل في المجال المخصص للسلطة التشريعية عن طريق الأوامر.

وتعد الأوامر سلطة إستثنائية يستطيع بموجبها رئيس الجمهورية أن يعدل أو يلغي التشريعات القائمة، إلا أن ذلك لا يعني أنه يستطيع تنظيم أي موضوع عن طريق هذه الأوامر بحرية مطلقة، مما يدفعنا إلى طرح التساؤل التالي:

هل يجوز للأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية مخالفة الدستور؟ هذا من جهة، و من جهة أخرى هل يجوز لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في كافة الموضوعات التي يختص بها البرلمان دستوريا سواء تعلق الأمر بالقوانين العادية أو القوانين العضوية؟.

**بالنسبة للسؤال الأول**، فإن الإجابة عليه توجد في أسباب ظهور الأوامر نفسها، بمعنى إذا عرفنا أن الأوامر هي أدوات تشريعية تم تبنيها لتعويض القانون، لذلك فإنه و بالإسقاط على نظرية التفويض، فإن المفوض له لا يملك أكثر من المفوض، فإذا كانت القوانين لا تملك إمكانية التعديل أو الإلغاء في الأحكام الدستورية بل و ليس لها أن تخالفها، فإنه من المنطقي أن لا يتعدى رئيس الجمهورية بواسطة هذه الآلية عن الحدود المرسومة لها و التي جاءت لتعويضها، بمعنى ليس للأوامر أن تخالف الدستور مادام ذلك محظورا على القوانين.

**بالنسبة للسؤال الثاني**، و الخاص بإمكانية تدخل رئيس الجمهورية في كافة الموضوعات التي يختص بها البرلمان دستوريا سواء تعلق الأمر بالقوانين العادية أو القوانين العضوية.

هنا لا يختلف الأمر كثيرا في الجزائر عنه في فرنسا.

بالنسبة لفرنسا، بالرغم من أن المادة (38) من الدستور لم تحدد نطاق التفويض و جاءت بعبارات عامة " ...... **يجوز للحكومة لتنفيذ برنامجها أن تطلب من البرلمان أن يأذن لها لمدة محدودة بإصدار أوامر تدخل عادة في نطاق القانون.....**» فإن الفقه الفرنسي متفق على قصر نطاق الأوامر على الموضوعات التي تنظمها القوانين العادية فقط دون القوانين الأساسية[1].

لأن هذه القوانين – القوانين الأساسية- تخضع في إصدارها و تعديلها لقواعد و إجراءات نص عليها الدستور، تختلف عن تلك القواعد و الإجراءات اللازمة لإصدار و تعديل تشريعات، و تعلقها القوانين الأساسية بتنظيم مؤسسات الدولة الدستورية.

فضلا على أن إجازة التفويض التشريعي في موضوعات القوانين الأساسية، سيتيح الفرصة للأغلبية البرلمانية للتواطؤ مع الحكومة للتخلص من الإجراءات الخاصة بإصدار هذه القوانين، و خاصة المتعلقة بضرورة موافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء البرلمان[2] .

الأمر الذي دفع الفقه الفرنسي إلى النظر إلى القوانين الأساسية على أنها تحتل مرتبة وسطى بين القواعد الواردة في الوثيقة الدستورية، و تلك المنصوص عليها في القوانين العادية، و هي بذلك تمثل مرتبة أعلى من التشريعات العادية، و من تم لا يجوز للأخيرة أن تتعرض للقوانين الأساسية بالإلغاء و التعديل[3].

بالنسبة للجزائر فإن الإتجاه السائد يذهب إلى ما أخذ به كل من الفقه و مجلس الدولة الفرنسيين، فرغم أن المادة (124) من دستور 1996 جاءت بصفة العموم عندما قالت " ......**يشرع بأوامر...**"، فإنه لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تنصب الأوامر على موضوعات القوانين العضوية، لأن الدستور نظمها وفقا لإجراءات خاصة و متميزة تختلف عن تلك التي تخضع لها القوانين العادية، حيث جاء في نص المادة (123) من دستور 1996 على وجوب التصويت و المصادقة على نص مشروع القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب، و بأغلبية ثلاث أرباع مجلس الأمة ، و على الإخطار الوجوبي – الإلزامي- للمجلس الدستوري لممارسة رقابة المطابقة الدستورية على نص القانون، هذا من جهة و من جهة أخرى فإن القوانين العضوية ذات طبيعة دستورية و وظيفية سامية تلي الدستور مباشرة، و تسمو على القانون العادي درجة في سلم تدرج النظام القانوني في الدولة، و تعلقها بمواضيع تنظيم السلطات العامة الدستورية[4].

---

[1]- عبد العظيم عبد السلام. مرجع سابق. ص 139-145.
سامي جمال الدين .مرجع سابق .ص 298.
[2]- عبد العظيم عبد السلام. مرجع نفسه. ص 144.
[3]- أحمد سلامة بدر. مرجع سابق. ص 352 -353.
[4]- عمار عوابدي. (( فكرة القانون العضوي و تطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان و العلاقات الوظيفية بينه و بين الحكومة)).مجلة الفكر البرلماني. نشريات مجلس الأمة. العدد الثاني .مارس 2003. ص 53 -54 .

وبالرغم ما قيل عن القوانين العضوية، فإننا لا نذهب إلى الإتجاه القائل بضرورة قصر النطاق التشريعي لرئيس الجمهورية على القوانين العادية فقط دون القوانين الأساسية، و السبب في ذلك يرجع إلى عمومية نص المادة (124) من الدستور، و التي تمنح رئيس الجمهورية حق التشريع بالأوامر دون تحديد مجال تدخلها من جهة، و أن الأوامر هي أدوات تشريعية تم تبنيها للتدخل في مجال القانون أصلا من جهة أخرى، فهذا يعني أنه لا يوجد ما يمنع رئيس الجمهورية للتشريع بأوامر في مجال القوانين العضوية غاية ما في الأمر أنه لا بد أن تحوز على النصاب المطلوب للمصادقة عليها داخل غرفتي البرلمان من جهة، ووجوب خضوعها لرقابة المطابقة مع الدستور قبل صدورها من طرف المجلس الدستوري من جهة أخرى.

وخير مثال على ذلك، إستعمال رئيس الجمهورية السابق – اليمين زروال - الأوامر للتدخل في مجال القوانين العضوية طبقا للمادة (179) من الدستور، حيث أصدر أمران يتعلقان بالإنتخابات و الأحزاب السياسية و هما :

* الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 27 شوال 1417 الموافق لــ 06 مارس 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات، الصادر في الجريدة الرسمية عدد 12 بتاريخ 27 شوال 1417 الموافق لــ 06 مارس 1997، الصفحة 03 إلى 28.

* الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 27 شوال 1417 الموافق لــ 06 مارس 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، الصادر في الجريدة الرسمية عدد 12 بتاريخ 27 شوال 1417 الموافق لــ 06 مارس 1997، الصفحة 70 و مايليها.

مما يدل على عدم قصر نطاق الأوامر على القوانين العادية فقط، بل بإمكانها أن تمتد إلى مجال القوانين العضوية.

## الفرع الثاني

### بالنسبة للوظيفة الرقابية للبرلمان – الموافقة الشكلية للبرلمان تضعف السلطة التشريعية-

لاشك أن للرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية دورها الفعال و الضروري، إلا أن هذه الرقابة تزداد أهمية و حتمية إذا تعلق هذا العمل بإختصاص يدخل ضمن إختصاصات البرلمان ذاته، و هو ما يتحقق بشأن الأوامر.

فإذا كانت المادة (124) من دستور 1996 قد سمحت لرئيس الجمهورية ممارسة إختصاص يدخل في مجال السلطة التشريعية، فإن هذا الإختصاص ما هو إلا إستثناء و ليس القاعدة، إذ أن الغرض منه هو مواجهة أوضاع غير طبيعية و غير متوقعة قد تتعرض لها الدولة في فترة شغور المجلس الشعبي

الوطني أو بين دورتي البرلمان، و على هذا الأساس فإنه من الواجب عرض الأوامر التي إتخذها رئيس الجمهورية على البرلمان صاحب الإختصاص الأصيل في التشريع ليوافق عليها أو يرفضها[1].

وقد حرص المشرع الدستوري على تحديد المدة التي يجب أن تعرض فيها الأوامر التي إتخذها رئيس الجمهورية على البرلمان، بأن يكون ذلك مباشرة في أول دورة مقبلة لإجتماع البرلمان، و هذا الشرط من شأنه أن يمنع أي إهمال أو تقصير متعمد من جانب رئيس الجمهورية في عرض ما أصدره من أوامر على الجهة التي تملك أصلا حق التشريع.

إن المادة (124) فرضت على رئيس الجمهورية ضرورة عرض الأوامر التي أصدرها البرلمان ليوافق عليها في أول دورة مقبلة له طبقا للفقرة الثانية و الثالثة اللتان تنصان على مايلي:

**" ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي إتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها**

**تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان "**

إن هذه الأوامر تكتسب الصفة التشريعية بمجرد إصدارها، و بالتالي المسألة لا تبقى معلقة على موافقة البرلمان بعد مناقشتها، ذلك أن الدستور لا يمنح أي سلطة للبرلمان لمراقبة أعمال السلطة التنفيذية في مجال التشريع، بل أنه يقيد سلطته من خلال إلزامه بالموافقة على تلك النصوص دون مناقشة في أول دورة، و هذا ما أكده القانون العضوي المنظم للمجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما، و كذا العلاقة الوظيفية بينهما و بين الحكومة، حيث نصت المادة (38) في الفرع المتعلق بالتصويت بدون مناقشة على مايلي[2] :

**" تطبق إجراءات التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها وفقا لأحكام المادة 124**

**ويعرض النص بكامله للتصويت و المصادقة عليه بدون مناقشة في الموضوع و بعد الإستماع إلى تقرير اللجنة المختصة "**

---

[1]- مراد بدران .مرجع سابق. ص 16.

[2]- تم تأكيد نمط التصويت بدون مناقشة طبقا للمادة 88 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني و التي تنص على مايلي :

" يقر مكتب المجلس الشعبي الوطني التصويت بدون مناقشة بناءا على إخطار من رئيس الجمهورية

و لا يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة إلا على الأوامر المعروضة على موافقة المجلس الشعبي الوطني طبقا للمادة 124 من الدستور

لا يجوز تقديم تعديلات عند إقرار التصويت بدون مناقشة

تلغى التعديلات المودعة من قبل

يعرض النص بكامله على التصويت و لا تجري أي مناقشة في الموضوع "

و كذا المادة 70 من النظام الداخلي لمجلس الأمة التي تنص على مايلي :

" يقر مكتب مجلس الأمة التصويت بدون مناقشة بناءا على إخطار من رئيس الجمهورية طبقا للمادة 124 من الدستور

يعرض النص بكامله على التصويت و لا تجري أي مناقشة في الموضوع "

ما يلاحظ أن المادة (38) من القانون العضوي أنها أكدت ما جاءت به المادة (124)، و هي ضرورة عرض الأوامر على كل غرفة من البرلمان للموافقة عليها دون المصادقة، و في سبيل تحقيق ذلك إستعمل التصويت بدون مناقشة في الموضوع.

إن هذا النمط من التصويت[1] و الذي يشكل القيد الحقيقي للنواب لا يطبق إلا في حالة واحدة، و هي الحالة المتعلقة بالأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها.

إن التصويت بدون مناقشة هي آلية في صالح السلطة التنفيذية – رئيس الجمهورية على وجه التحديد- ويمكن للحكومة أن تستفيد من هذه الآلية التشريعية في حالة خشيتها من رفض المبادرة التشريعية في موضوع معين لا سيما إذا كانت لا تتمتع بالأغلبية، و كانت في نفس الوقت على إتفاق مع رئيس الجمهورية أن تلجأ إلى تقنية الأوامر.

إن نص المشرع الدستوري في نص المادة (38) من القانون العضوي على نمط التصويت بدون مناقشة يبين أن للأوامر إجراء خاص بها، فهي لا تتطلب لا تعديل و لا تقديم، حيث يعرض النص بكامله للتصويت و المصادقة عليه بدون مناقشة في الموضوع، أما التصويت على التشريع العادي يتطلب بعثه إلى الجهة المختصة، و دراسة حالات و إجراءات حددها القانون العضوي للبرلمان من دراسة و مناقشة وإثراء من طرف اللجنة المختصة، ثم عرضه على البرلمان لمناقشة و تقديم تعديلات بشأنه، ثم يضبط من طرف اللجنة المختصة مرة أخرى بعد إدخال التعديلات، ثم التصويت عليه مادة بمادة (أولا).

وبخلاف التصويت على الأوامر فلا يتطلب مثل تلك الإجراءات طبقا للمادة (38) من القانون العضوي لا يتطلب الموافقة على الأوامر لا تعديل و لا مناقشة في الموضوع، و لا تصويت مادة بمادة، الشيء الذي يؤدي إلى الإبقاء على النص في مجمله دون تعديل (ثانيا).

**أولا- تقليص الرقابة البرلمانية في شكلها الإجرائي.**

يعد حق إقتراح القوانين و المبادرة بها أول لبنة في بناء صرح أي قانون، حيث يستهدف وضع أسس التشريع الأول[2]، بشرط أن يكون موضوع الإقتراح من المسائل التي يعالجها القانون وفقا لدستور الدولة كما يشترط أن يتقدم بالإقتراح من ينيط به الدستور هذه المهمة، و تثور المفاضلة في هذا الشأن بين المقترح الحكومي و الإقتراح البرلماني، و قد إختلف الفقه بشأن مزايا و عيوب كل إقتراح إلى غاية

---

[1]- يلاحظ أن هذا النمط من التصويت كان متاحا للحكومة تطلبه سواء تعلق الأمر بإقتراح أو مشروع قانون، بمعنى أن هذا النمط ليس قاصرا على الأوامر.

المادة 131 من القانون رقم 01/77 مؤرخ في 29 شعبان 1397 الموافق لـــ 01 أوت 1977 يتعلق بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني حيث جاء فيها : " يمكن للحكومة أو للجنة المختصة بالموضوع أن تطلب تصويت بدون مناقشة على مشروع قانون أو إقتراح قانون و يقدم الطلب إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني و الذي يعرضه على إجتماع رؤساء اللجان للموافقة "

كما أن ذات الحكم ورد في المادة 73من القانون 16/89 مؤرخ في 13 جمادى الأولى 1420 الموافق لـــ 11 ديسمبر 1989 يتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني و سيره .

[2]- عمر حلمي فهمي .مرجع سابق . ص 111 و مايليها.

الإتفاق على أن الإقتراح المشترك ضرورة لا غنى عنها، و السبيل الأمثل لتفادي عيوب إنفراد الحكومة أو البرلمان بهذا الحق.

وهكذا فقد نصت دساتير بعض الدول و منها الجزائر على إشراك السلطتين التنفيذية و التشريعية فيما يخص المبادرة بالقوانين.

ووفقا للمادة (120) من الدستور، فإن كل مشروع أو إقتراح قانون يكون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني مجلس الأمة حتى تتم المصادقة عليه.

بعد تلقي إيداع مشروع القانون، أو بعد أخذ رأي الحكومة في إقتراح القانون، يتولى رئيس المجلس عقب إجتماع المكتب إحالة النص على اللجنة الدائمة لدراسته و إعداد التقرير بشأنه، ثم يعرض على كل غرفة لمناقشته و إثرائه، فهل تخضع الأوامر التشريعية لنفس الإجراءات التي يمر بها النص التشريعي سواء كان مشروع أو إقتراح قانون؟ .

**I - دراسة الأوامر التشريعية على مستوى اللجنة الدائمة المختصة.**

من المعروف أن أي برلمان يقوم بعمله التشريعي عن طريق لجانه الدائمة التي تضع له التقارير اللازمة حول المشاريع و الإقتراحات بعد دراسة معمقة، و هو يتبع عادة توصياتها، و لذا فإن كل تأثير على اللجان يشكل تأثير كبير على البرلمان نفسه[1].

إن اللجان الدائمة[2] تتميز بدور معتبر في تحضير و دراسة النصوص التشريعية، لأنه يتعين عرض المبادرات التشريعية ( مشاريع أو إقتراحات القوانين) على هذه اللجان قبل عرضها على الجلسة العامة وذلك لتحضير دراسة معمقة، و لذلك يظهر دور اللجان في تفسير ما جاءت به المبادرة التشريعية للنواب أو الحكومة، كما لهذه اللجان حق إقتراح التعديلات سواء تعلق الأمر بالشكل أو المضمون، و لذلك غالبا ما تكون المبادرة التشريعية المعروضة على الجلسة العامة قد تمت في صياغة جديدة أعدتها اللجنة المختصة.

عمليا يبدأ دور اللجان المختصة من تاريخ قبول المبادرات التشريعية، و إحالة مكتب كل غرفة من غرفتي البرلمان على اللجنة المختصة لتحضير التقرير و عرضه على الجلسة العامة، حيث تشرع اللجنة المختصة في دراسة النص بالإستماع إلى عرض ممثل الحكومة أو مندوب إقتراح القانون و يكون متبوع بمناقشة، و للجنة أن تدعو أشخاصا مختصين و ذوي خبرة للإستعانة بهم في أداء مهامهم[3]، و يتولى مساعدتها في كل مراحل أشغالها طاقم إداري تشريعي إكتسب الخبرة في مجال تحضير الملفات الوثائقية

---

[1]- الأمين شريط .مرجع سابق .ص 441 .

[2]- يبلغ عدد اللجان الدائمة 12 لجنة بالمجلس الشعبي الوطني، و 09 لجان دائمة بمجلس الأمة حسب المادتين 99 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، و المادة 15 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

[3]- المادة 03/27 من القانون العضوي رقم 02/99 الناظم للعلاقات بين غرفتي البرلمان و الحكومة و التي تنص على مايلي :

" يمكن أعضاء الحكومة حضور أشغال اللجان الدائمة و يستمع إليهم بناءا على طلب من الحكومة يوجه إلى رئيس كل من الغرفتين حسب الحالة"

الضرورية، و إستغلال الأنترنت، و إعداد صياغة مشاريع تقارير تعرض على أعضاء اللجنة لإثرائها والمصادقة عليها (بأغلبية الأعضاء) قبل طبعها و توزيعها على النواب.

يعقب توزيع التقرير التمهيدي و بالتشاور مع الحكومة يسجل مشروع أو إقتراح القانون في جدول أعمال جلسات المجلس لمناقشته و إثرائه.

كما يمكن للجنة المختصة على مستوى مجلس الأمة دراسة النص لإعداد تقرير على محتواه دون أن يكون لها حق تعديل أحكامه أو الدعوة إلى تعديلها، و يتم في بداية أشغالها الإستماع إلى ممثل الحكومة في عرض شامل على النص، يتبع بمناقشة على مستوى اللجنة قبل إعداد تقرير مثلما هو معمول به في الغرفة الأولى.

بالنسبة للأوامر التشريعية، تنص المادة (38) من القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما، و كذا العلاقة الوظيفية بينه و بين الحكومة في فقرتها الثانية على أن:

**" و يعرض النص.....بعد الإستماع إلى اللجنة المختصة "**

فالملاحظ أن الأوامر التشريعية شأنها شأن أي مبادرة تشريعية، تعرض على اللجنة المختصة من أجل دراسة نصها لتبدي تقريرها في الموضوع بعد إبداء ملاحظاتها، لكن الإختلاف يكمن في أن اللجنة تعد تقريرا واحدا لا يسمى لا تمهيدي و لا تكميلي، بل تقرير عبارة عن عرض الأمر و عرض الوزير ممثل الحكومة، كما يكمن الإختلاف في أن اللجنة لا يكون في وسعها أن تتقدم بأي تعديل للنص التشريعي الذي ورد في شكل أمر رئاسي[1]، بل تقدم بشأنها تقرير واحد فقط من أجل المناقشة بخلاف المبادرة التشريعية حيث يكون لها حق تفسير ما جاءت به و إقتراح التعديلات سواء تعلق الأمر بالشكل أو المضمون.

بالإضافة إلى ذلك فإنه يلاحظ عمليا أن اللجان العامة تكون تحت هيمنة الحكومة، و لا تتمتع بإستقلالية من حيث تحضير النص التشريعي، و علة ذلك تكمن في الحضور الدائم للحكومة لكونها تعد شريكا للبرلمان في إنتاج التشريع، و من هذا المنطلق بإمكان الوزير المختص بوصفه ممثلا للحكومة أن يأخذ الكلمة متى أراد، و من تم يدعم وجهة نظر الحكومة بمقتضى ما لديه من التفسيرات و المعلومات والحجج و المبررات والأرقام و ما في ذلك من تعاليق و ملاحظات، و بذلك يمكن أن يؤثر على الرأي العام للجنة الدائمة وفق الإتجاه الذي ترغب فيه الحكومة، أي الذي ترجو أن يكون عليه النص التشريعي[2].

**II - المناقشة العامة للأوامر التشريعية.**

بعد تقديم الحكومة مشروع القانون أو إقتراح القانون من قبل مندوب أصحاب الإقتراح أمام المجلس وتقرير اللجنة من قبل مقررها يشرع في المناقشة، و يخضع التدخل في الجلسة للتسجيل المسبق في قائمة المتدخلين و لإجراءات سير الجلسة، غير أنه لا يمكن أعضاء اللجنة المختصة التدخل في المناقشة العامة

---

[1]- عبد الله بوقفة .آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري .مرجع سابق . ص 212.

[2]- عبد الله بوقفة .مرجع نفسه .ص 159 - 161 .

وتتم المناقشة العامة للنص ثم مواده في شكل ملاحظات و إقتراحات في نفس الوقت، بحضور ممثل الحكومة الذي له أن يرد عليها بناءا على طلبه عقب إختتام المناقشة، كما يمكن لرئيس و مقرر الجنة المختصة و مندوب أصحاب إقتراح القانون تناول الكلمة، نفس الشيء بالنسبة لمجلس الأمة، فعقب توزيع التقرير التمهيدي تعقد جلسة عامة بالتشاور مع الحكومة، تخصص لمناقشة مجمل النص بالإستماع من جديد إلى ممثل الحكومة ثم إلى مقرر الجنة المختصة، ثم تفتح المناقشة العامة بإحالة الكلمة إلى النواب المسجلين مسبقا حسب ترتيب تسجيلهم في قائمة المتدخلين، و تخضع المناقشة لنفس الإجراءات المطبقة في المجلس الشعبي الوطني، عقب المناقشة العامة يقرر مكتب مجلس الأمة إما المصادقة على النص بكامله إذا لم يكن محل ملاحظات أو توصيات، و إما الشروع في المناقشة مادة بمادة بعد الإستماع إلى ممثل الحكومة و اللجنة المختصة، غير أنه من الناحية العملية تنصب المناقشة على مجمل النص و على مواده في نفس الوقت، و لأعضاء مجلس الأمة تقديم ملاحظات كتابية تودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني بعد توزيع التقرير التمهيدي.

هذه الإجراءات لا مثيل لها فيما يخص الأوامر التشريعية، إذ تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني بدون مناقشة حسبما نصت عليه المادة (124) من الدستور، و ما أكدته المادة (38) من القانون العضوي الناظم للعلاقات بين الغرفتين ، و بينهما و بين الحكومة : " **و يعرض النص بكامله على التصويت والمصادقة عليه بدون مناقشة في الموضوع** .....".

فعرض الأوامر التشريعية على البرلمان للتصويت عليها دون مناقشة يشكل بشكل لا يقبل النقاش مسا بالسيادة التشريعية للبرلمان، و يتم وضعها بشكل صائب في عداد الإجراءات التي تعبر بكل جلاء على طبيعة النظام السياسي الجزائري في دستور 1996 القائم على تقوية السلطة التنفيذية و هيمنتها على البرلمان.

فالتصويت بدون مناقشة يمثل سلاحا فعالا في يد الحكومة، من شانه أن يسمح لها في أن تؤطر بكل قوة أكثريتها و ذلك عن طريق إلزامها على إتباعها سواء رضيت بذلك أم لم ترضى، و من شأنه أن يضيق بشكل ملحوظ من حرية التقرير التي يفترض أن يتمتع بها البرلمانيون[1] .

**ثانيا**: **تقليص الرقابة البرلمانية في شكلها الموضوعي.**

إن دستور 1996 يفترض من الناحية المبدئية على الأقل إمكانية قيام البرلمان بممارسة الرقابة على كل نشاطات الحكومة، على إعتبار أن نشاطات الحكومة هذه لا تعني في الجوهر أكثر من وضع السياسة العامة موضع التنفيذ، و بقدر ما يمثل البرلمان بحكم صفته التمثيلية الجهة التي تتولى وضع السياسة العامة للأمة هذه، فإن نشطات الحكومة المتعلقة بتنفيذها يفترض فيها أن تخضع لرقابة البرلمان، و مثل

[1] - عبد الرضي حسين الطعان .تركز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية في المجتمعات المتقدمة (نموذج فرنسا).الطبعة الأولى.بنغازي:دار الكتب الوطنية. **2001** .ص **352-355**.

هذا النوع من الرقابة يبدو ضروريا في الوقت الحاضر بسبب تزايد و تنوع هذه النشاطات، و لكن الأمر من الناحية العملية لا يبدو بهذا الشكل، إذ أن الكثير من الموضوعات التي تشكل جوهر هذه النشاطات باتت لا تخضع لرقابة البرلمان.

وبهذا الشكل يمكن القول أن تقليص الرقابة البرلمانية لا يرد فقط على المستوى الإجرائي، و إنما يرد كذلك على المستوى الموضوعي، أي مستوى الموضوعات التي تكون موضوع رقابة.

إن المشرع الدستوري في المادة (124) من دستور 1996 يكرس هذه القاعدة بنصه على الموافقة دون المصادقة، مما يعدم سلطة البرلمان في تفحص الأمر التشريعي و مناقشته و إقراره، و الموافقة على النص في مجمله دون تعديل و تغيير في الموضوع، و هو ما أكدته المادة (38) من القانون العضوي رقم 02/99 الناظم للعلاقات بين الغرفتين و بينهما و بين الحكومة: " **و يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه بدون مناقشة في الموضوع** " أي الإبقاء على مجمل النص و الموافقة عليه كما أصدره رئيس الجمهورية.

**I - الإبقاء على مجمل النص.**

إن الغاية التي أرادها المشرع الدستوري من الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان تعبر عن معنى مقصود وواضح، فكما سبقت الإشارة إليه فإن أي نص تشريعي سواء كان مشروع أو إقتراح قانون يكون موضوع مناقشة على مستوى المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، و عقب إنتهاء المناقشة يمكن أن ينصب على أي منهما تغيير بموجب ما يدخله المجلس الشعبي الوطني من تعديلات، إذ يجوز للحكومة و للجنة المختصة أو عشر (10) نواب من المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة[1] تقديم تعديلات على مشروع أو إقتراح القانون محل الدراسة، و يشترط أن تكون معللة (عرض أسباب) و أن تخص مادة من مواد المشروع أو لها علاقة به إن تضمنت مادة جديدة، و يتم إيداع التعديلات بالنسبة للنواب في أجل 24 ساعة من الشروع في المناقشة و تحال على مكتب المجلس الشعبي الوطني للبث فيها، و إحالة المقبول منها على اللجنة المختصة، و تبليغها إلى الحكومة، و توزيعها على النواب، كما يمكن ممثل الحكومة أو مكتب اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب إقتراح القانون تقديم تعديلات شفويا خلال المناقشة مادة بمادة ، و في هذا المجال لا يمكن أعضاء اللجنة المختصة إيداع التعديلات أو التوقيع مع أصحابها.

تستدعى اللجنة من قبل رئيسها أثناء الدورة ( و من قبل رئيس المجلس فيما بين الدوريتين) لدراسة التعديلات بحضور ممثل الحكومة أو إطارات من الوزارة المعنية، و مندوبي أصحاب التعديلات وفق جدول زمني محدد لأشغالها.

---

[1] - رأي المجلس الدستوري رقم **98/04** المؤرخ في **10** فيفري **1998**، المتعلق بمراقبة مدى مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور والمادة **28** من القانون العضوي الناظم للعلاقات.

تدون اللجنة إستنتاجاتها حول التعديلات المحالة عليها أو التعديلات الجديدة التي أدخلتها على النص أو تعديلات الحكومة في التقرير التكميلي الذي تعده لهذا الغرض، و الذي تبين فيه أيضا و بشكل واضح موقفها من تعديلات النواب، الإتفاق على صياغة مشتركة، قبول التعديل أو رفضه، و لكل مندوب في حالة رفض تعديله التمسك به و الإعلان ذلك في الجلسة العامة المخصصة للتصويت، و في هذه الجلسة يتم الفصل في كل الحالات من قبل نواب المجلس.

وعلى نقيض ذلك – بالنسبة لمشاريع و إقتراحات القوانين- و بناءا على المادة (124) من الدستور، قرر المشرع الدستوري عدم المساس بالأمر الرئاسي بصورة لا يصح معها بأي حال من الأحوال إعادة النظر فيه جملة أو تفصيلا من قبل البرلمان، فالبرلمان لا يستطيع أن يتخطى رئيس الجمهورية بل يبقي على نص الأمر وفق صورته الأصلية التي صدر عليها دون أي تعديل في الموضوع، و لا يبقى للبرلمان في هذا المضمار سوى الإلتجاء إلى الرفض أو الموافقة على الأمر الرئاسي وفق مآأتى عليه دون تعديل[1].

**II - الموافقة على مجمل النص.**

يعد التصويت التأشيرة التي تمنحها السلطة التشريعية لصالح المبادرات التشريعية التي أودعت لديها بغرض الدراسة و المناقشة و المصادقة، و تتخذ هذه العملية طرق ووسائل متنوعة الأشكال بشرط أن يكون التصويت صحيحا و يتوافر على النصاب المطلوب.

في البداية تجدر الإشارة إلى أنه لا يصح التصويت بالمجلس الشعبي الوطني إلا بحضور أغلبية النواب وتتم مراقبة النصاب قبل كل عملية تصويت، و تحال الكلمة في هذه الجلسة إلى مندوبي أصحاب التعديلات، كما يمكن أن تحال إلى ممثل الحكومة، و إلى مكتب اللجنة المختصة عند الإقتضاء.

يتم التصويت على النص بدءا بالمواد التي قدمت بشأنها تعديلات من الحكومة أو من اللجنة أو من النواب كما هو مبين في التقرير التكميلي ثم المواد التي عدلت في التقرير التمهيدي الأول، ثم المواد غير المعدلة ثم يعرض النص بكامله على النواب للتصويت عليه حسب نمط الإقتراع الذي يحدده مكتب المجلس، و يتم التصويت على القوانين العادية بأغلبية الحاضرين و على القوانين العضوية بالأغلبية المطلقة، و هذا هو الإجراء العادي في دراسة مشاريع و إقتراحات القوانين.

نفس الشيء بالنسبة لمجلس الأمة، حيث تتولى اللجنة المختصة على إثر إنتهاء المناقشة العامة إعداد تقريرها التكميلي الذي يراعي فيه رأي الحكومة و أعضاء المجلس و موقف اللجنة، بالإضافة إلى توصياتها إن وجدت قبل عرض النص على المجلس للموافقة عليه مادة بمادة ثم على النص بكامله.

أما الأوامر بإعتبارها لا تخضع للمناقشة على مستوى المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، و لا تخضع للتعديلات، بل يبقى النص على حاله كما أقره رئيس الجمهورية، فإن عملية الموافقة تتم على مجمل النص مباشرة و ليس مادة بمادة، فالبرلمان لا يمكن أن يقوم بتقدير المواد من الأمر

---

[1]- عبد الله بوقفة .آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري. مرجع سابق .213.

المعروض عليه لقبولها أو رفضها على غرار مشاريع و إقتراحات القوانين، بل يوافق أو يرفض النص بكامله.

غير أنه يجب الإشارة أن رئيس الجمهورية يملك عن طريق الأوامر التدخل في المجال المحجوز للسلطة التشريعية سواء كانت قوانين عادية أو قوانين عضوية، مما يؤدي إلى التساؤل على الأغلبية المشروطة للموافقة على هذه الأوامر.

هنا يختلف الأمر بإختلاف نوع المجال التشريعي الذي تدخل فيه رئيس الجمهورية بأوامره، فإذا تدخل في المجال المنصوص عليه في المادة (122) من الدستور أي التشريعات العادية، فإن الأغلبية المشروطة هي الأغلبية المنصوص عليها في المادة (120) من الدستور، و هي الأغلبية البسيطة بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي الوطني و أغلبية ثلاث أرباع مجلس الأمة.

أما إذا تدخل رئيس الجمهورية في مجال القوانين العضوية المنصوص عليها في المادة (123) من الدستور، فإن الأغلبية المشروطة هي الأغلبية المنصوص عليها في نفس المادة، و هي الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي الوطني و أغلبية ثلاث أرباع مجلس الأمة.

وما يلاحظ في هذا الصدد بالنسبة للموافقة على الأوامر أن المشرع إستعمل في نص المادة (124) من الدستور و المادة (38) الفقرة الأولى من القانون العضوي عبارة " الموافقة"، بينما ذهب إلى النص على " المصادقة " في الفقرة الثالثة من المادة (38) من القانون العضوي، فهل الموافقة مثل المصادقة ؟ وما الفرق بين الموافقة المنصوص عليها في المادة (124) من الدستور و المادة (38) الفقرة الأولى من القانون العضوي 02/99، و المصادقة المنصوص عليها في الفقرة الثالثة من المادة (38) من القانون العضوي.

**بالنسبة للسؤال الأول**: الموافقة تختلف عن المصادقة و كلاهما تعبيران مختلفان.

فالمصادقة تعني مناقشة الأمر و تفحصه بالتعديل أو الزيادة أو النقصان و مراقبة الأمر التشريعي، و هي تعطي للمجلس أو البرلمان بصفة عامة تفحص العمل التشريعي و مناقشته و إقراره، و هي حسب الأستاذ " سعيد بوالشعير "[1] المصطلح الذي يتناسب مع مبدأ المراقبة (المناقشة ثم التصويت و الإقرار) ، و هذا الإختصاص يسند للبرلمان مثلما هو الحال في المادة (38) من الدستور الفرنسي لسنة 1958 و المادة (58) من الدستور الجزائري لعام 1963 التي تعني مناقشة النشاط التشريعي الرئاسي و تفحصه و تقديم التعديلات بشأنه، و هذا راجع إلى أن الأوامر هي إختصاص تشريعي ناتج عن تفويض أو أهلية برلمانية فهي تفويض البرلمان عن طريق قانون جزء من صلاحياته للرئيس.

[1]- سعيد بوالشعير. ((التشريع عن طريق الأوامر و أثره على إستقلالية المجلس الشعبي الوطني)). مرجع سابق . ص **206**.

فالمصادقة على تصرف ما هو الأخذ على عاتقه هذا التصرف من طرف شخص ما ليس هو الكاتب الأصلي و المباشر لهذا التصرف، و هي ضمانة هامة و أساسية لحقوق البرلمان، و هي أيضا ضمانة لحقوق الأفراد و حرياتهم.

بينما الموافقة فتعتبر وسيلة إعلامية فقط للمجلس، و تعني التصويت على الأمر التشريعي من دون تفحصه أو مناقشته.

**بالنسبة للسؤال الثاني**: نرى أن إستعمال المشرع عبارة " المصادقة بدون مناقشة " في الفقرة الثالثة من المادة (38) من القانون العضوي رقم 02/99 الناظم للعلاقات بين الغرفتين و الحكومة على غرار " الموافقة " يمكن إعتباره سهو من طرف المشرع الجزائري، و إنما يقصد الموافقة فقط على العمل التشريعي، و يرجع السبب في ذلك إلى:

* أن المشرع إستعمل طريقة التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي لا تعطي للبرلمان حق المناقشة الفعلية و المراقبة، و بالتالي ليس لها حق تقديم أي تعديل بنص المادة (38) من القانون العضوي 02/99.

* أن إستعمال الأوامر من طرف رئيس الجمهورية هو حق مباشر غير مفوض فيه، و بالتالي هو حق دستوري، لهذا إكتفى المشرع بالموافقة من دون المصادقة على الأوامر.

* الموافقة لا تضفي على الأوامر الصفة التشريعية، و رفضها لا ينفي عنها تلك الصفة، نظرا لإكتسابها تلك الصفة من الدستور بسبب تمتع رئيس الجمهورية سلطة التشريع عن طريق الأوامر بصفة صريحة ومباشرة من الدستور إلى جانب البرلمان، و إن كان الإختلاف يبدو في التسمية فقط، حيث يسمى تشريع الرئيس بالأمر و تشريع المجلس بالقانون، فأعمال الرئيس هي تشريعية بمجرد صدورها.

وعليه ما تقصده المادة (124) من دستور 1996 و المادة (38) من القانون العضوي الناظم للبرلمان هو إخطار النواب فقط، لأن الأوامر تكتسب قوتها و سموها بمجرد صدورها.

**بيان الأوامر التي إتخذها رئيس الجمهورية بين دورتي البرلمان و المصادق عليها من قبل الغرفتين والمنشورة في الجريدة الرسمية**

**1997-2006**

| الرقم | الدورة | عنوان الأمر | اللجنة المكلفة بالدراسة | عدد الجلسات | عدد المتدخلين | رقم الجريدة الرسمية | تاريخ النشر |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 01 | دورة الربيع 2000 | أمر رقم 2000-01 مؤرخ في 25 ذي القعدة 1420 الموافق لـــ أول مارس سنة 2000 المتعلق بإدارة ولاية الجزائر والبلديات التابعة لها | لجنة الشؤون القانونية و الإدارية و الحريات | 01 | - | 09 | 02 مارس 2000 |
| 02 | دورة الربيع 2001 | أمر رقم 2001-01 مؤرخ في 04 ذي الحجة عام 1421 الموافق لـــ 27 فيفري سنة 2001 يعدل و يتمم القانون رقم 90-10المؤرخ في 19 رمضان 1410 الموافق لـــ 14 أفريل سنة 1990 والمتعلق بالنقد و القرض | لجنة المالية و الميزانية | 01 | - | 14 | 14 فيفري 2001 |
| 03 | دورة الخريف 2001 | الأمر رقم 01-02 المؤرخ في أول جمادى الثانية عام 1422 الموافق لـــ 20 أوت 2001 و المتضمن تأسيس تعريفة جمركية | لجنة المالية و الميزانية | 01 | - | 62 | 24 أكتوبر 2001 |
| 04 | دورة الخريف 2001 | الأمر رقم 01-03 المؤرخ في أول جمادى الثانية عام 1422 الموافق لـــ 20 أوت سنة 2001 و المتعلق بتطوير الإستثمار | لجنة الشؤون الإقتصادية | 01 | - | 62 | 24 أكتوبر 2001 |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 05 | دورة الخريف 2001 | الأمر رقم 01-04 المؤرخ في أول جمادى الثانية عام 1422 الموافق لـــ 20 أوت سنة 2001 و المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الإقتصادية و تسييرها وخوصصتها | لجنة الشؤون الإقتصادية | 01 | - | 62 | 24 أكتوبر 2001 |
| 06 | دورة الربيع 2002 | الأمر رقم 02-01 المؤرخ في 13 ذي الحجة عام 1422 الموافق لـــ 25 فيفري 2002 و المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2002 | لجنة المالية و الميزانية | 01 | - | 28 | 21 أفريل 2002 |
| 07 | دورة الربيع 2002 | الأمر رقم 02-02 المؤرخ في 13 ذي الحجة عام 1422 الموافق لـــ 25 فيفري 2002 يعدل و يتمم التعريفة الجمركية المؤسسة بالأمر رقم 01-02 المؤرخ في أول جمادى الثانية عام 1422 الموافق لـــ 20 أوت سنة 2002 | لجنة المالية و الميزانية | 01 | - | 28 | 21 أفريل 2002 |
| 08 | دورة الربيع 2002 | الأمر رقم 02-03 المؤرخ في 13 ذي الحجة عام 1422 الموافق لـــ 25 فيفري سنة 2002 و المتضمن الأحكام المطبقة على مفقودي فيضانات 10 نوفمبر سنة 2001 | لجنة الشؤون القانونية و الإدارية و الحريات | 01 | - | 28 | 21 أفريل 2002 |
| 09 | دورة الربيع 2002 | الأمر رقم 02-04 المؤرخ في 13 ذي الحجة عام 1422 الموافق لـــ 25 فيفري سنة 2002 الذي يعدل الأمر رقم 97-08 المؤرخ في 27 شوال عام 1417 الموافق لـــ 06 مارس سنة 1997 الذي يحدد الدوائر الإنتخابية و عدد المقاعد المطلوب شغلها في إنتخابات البرلمان | لجنة الشؤون القانونية و الإدارية و الحريات | 01 | - | 28 | 21 أفريل 2002 |

| 10 | دورة الخريف 2003 | الأمر رقم 03-02 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424 الموافق لـــ 19 يوليو سنة 2003 و المتعلق بالمناطق الحرة | لجنة المالية و الميزانية | 01 | - | 64 | 26 أكتوبر 2003 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 11 | دورة الربيع 2003 | الأمر رقم 03-01 المؤرخ في 19 فيفري سنة 2003 و المتعلق بقمع مخالفة الغش والتنظيم الخاصين بالصرف و حركة رؤوس الأموال من و إلى الخارج | لجنة المالية و الميزانية | 01 | - | 37 | 15 يوليو 2003 |
| 12 | دورة الخريف 2003 | الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424 الموافق ل 19 يوليو سنة 2003 و المتعلق بالمنافسة | لجنة الشؤون الإقتصادية | 01 | - | 64 | 26 أكتوبر 2003 |
| 13 | دورة الخريف 2003 | الأمر 03-04 المؤرخ في 19 جمادى الأولى 1424 الموافق لـــ 19 يوليو سنة 2003 و المتعلق بالقواعد العامة المطبقة على عمليات إستراد البضائع و تصديرها | لجنة الشؤون الإقتصادية | 01 | - | 64 | 26 أكتوبر 2003 |
| 14 | دورة الخريف 2003 | الأمر 03-09 المؤرخ في 14 جمادى الثانية عام 1424 الموافق لـــ 13 أوت سنة 2003 الذي يعدل و يتمم الأمر رقم 76-35 المؤرخ في 16ربيع الثاني عام 1396 الموافق لـــ 16 أفريل سنة 1976 والمتضمن التربية و التكوين | لجنة التربية والتعليم العالي و البحث العلمي والشؤون الدينية | 01 | - | 64 | 26 أكتوبر 2003 |
| 15 | دورة الخريف 2003 | الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 27 جمادى الثانية عام 1424 الموافق لـــ 26 أوت 2003 و المتعلق بالنقد و القرض | لجنة المالية والميزانية | 01 | - | 64 | 26 أكتوبر 2003 |
| 16 | دورة الخريف 2003 | الأمر رقم 03-12 المؤرخ في 27 جمادى الثانية عام 1424 الموافق لـــ 26 أوت سنة 2003 و المتعلق بإلزامية التامين على الكوارث الطبيعية و بتعويض الضحايا | لجنة المالية و الميزانية | 01 | - | 64 | 26 أكتوبر 2003 |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 17 | دورة الخريف 2003 | الأمر 03-05 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424 الموافق لــ 19 يوليو سنة 2003 و المتعلق بحقوق المؤلف والحقوق المجاورة | لجنة الثقافة و الإتصال و السياحة | 01 | - | 67 | 5 نوفمبر 2003 |
| 18 | دورة الخريف 2003 | الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424 الموافق لــ 19 يوليو سنة 2003 و المتعلق بالعلامات | لجنة الشؤون الإقتصادية | 01 | - | 67 | 5 نوفمبر 2003 |
| 19 | دورة الخريف 2003 | الأمر رقم 03-07 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424 الموافق لــ 19 يوليو سنة 2003 و المتعلق ببراءة الإختراع | لجنة الشؤون الإقتصادية | 01 | - | 67 | 5 نوفمبر 2003 |
| 20 | دورة الخريف 2003 | الأمر 03-08 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424 الموافق لــ 19 يوليو سنة 2003 و المتعلق بحماية التصاميم الشكلية للدوائر المتكاملة | لجنة الشؤون الإقتصادية | 01 | - | 67 | 5 نوفمبر 2003 |
| 21 | دورة الخريف 2003 | الأمر رقم 03-10 المؤرخ في 14 جمادى الثانية عام1424 الموافق لــ 13 أوت سنة 2003 الذي يعدل و يتمم القانون رقم 98-06 المؤرخ في 3 ربيع الأول عام 1419 الموافق لــ 27 يوليو سنة 1998 الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالطيران | لجنة النقل و المواصلات و الإتصالات السلكية واللاسلكية | 01 | - | 67 | 5 نوفمبر 2003 |
| 22 | دورة الخريف 2004 | الأمر 04-01 المؤرخ في 03 جمادى الثانية عام 1425 الموافق لــ 21 يوليو سنة 2004 الذي يعدل ويتمم الأمر رقم 76-106 المؤرخ في 17 ذي الحجة عام 1396 الموافق لــ 09 ديسمبر سنة 1976 و المتضمن قانون المعاشات العسكرية | لجنة الصحة والشؤون الإجتماعية والعمل والتكوين المهني | 01 | - | 71 | 10 نوفمبر 2004 |

| 23 | دورة الربيع 2005 | الأمر 05-01 المؤرخ في 18 محرم عام 1426 الموافق لـ 27 فيفري سنة 2005 الذي يعدل و يتمم الأمر 70-86 المؤرخ في 17 شوال عام 1390 الموافق لـ 15 ديسمبر سنة 1970 و المتضمن قانون الجنسية | لجنة الشؤون القانونية والإدارية و الحريات | 01 | - | 43 | 22 يونيو 2005 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 24 | دورة الربيع 2005 | الأمر رقم 05-02 المؤرخ في 18 محرم عام 1426 الموافق لـ 27 فيفري سنة 2005 الذي يعدل و يتمم القانون رقم 84-11 المؤرخ في 09 يونيو سنة 1984 والمتضمن قانون الأسرة | لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات | 01 | - | 43 | 22 يونيو 2005 |
| 25 | دورة الخريف 2005 | الأمر 05-03 المؤرخ في 11 جمادى الثانية عام 1426 الموافق لـ 18 يونيو سنة 2005 الذي يعدل و يتمم القانون رقم 90-08 المؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق لـ 27 أفريل سنة 1990 والمتعلق بالبلدية | لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات | 01 | - | 70 | 19 أكتوبر 2005 |
| 26 | دورة الخريف 2005 | الأمر رقم 05-04 المؤرخ في 11 جمادى الثانية عام 1426 الموافق لـ 18 يوليو سنة 2005 الذي يتمم القانون رقم 90-09 المؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق لـ 07 أفريل سنة 1990 والمتعلق بالولاية | لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات | 01 | - | 70 | 19 أكتوبر 2005 |
| 27 | دورة الخريف 2005 | الأمر رقم 05-05 المؤرخ في 18 جمادى الثانية عام 1426 الموافق لـ 18 يوليو سنة 2005 و المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2005 | لجنة المالية و الميزانية | 01 | - | 70 | 19 أكتوبر 2005 |

| 28 | دورة الخريف 2005 | الأمر رقم 05-06 المؤرخ في 18 رجب عام 1426 الموافق لــ 23 أوت سنة 2005 و المتعلق بمكافحة التهريب | لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات | 01 | - | 02 | 15 يناير 2006 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 29 | دورة الخريف 2005 | الأمر 05-07 المؤرخ في 18 رجب عام 1426 الموافق لــ 23 أوت سنة 2005 الذي يحدد القواعد العامة التي تحكم التعليم في مؤسسات التربية و التعليم الخاصة | لجنة التربية و التعليم العالي | 01 | - | 02 | 15 يناير 2006 |
| 30 | دورة الربيع 2006 | الأمر 06-01 المؤرخ في 28 محرم عام 1427 الموافق لــ 27 فيفري سنة 2006 و المتضمن تنفيذ ميثاق السلم و المصالحة الوطنية | لجنة الشؤون القانونية و الإدارية | 01 | - | 27 | 26 أفريل 2006 |
| 31 | دورة الربيع 2006 | الأمر 06-02 المؤرخ في 29 محرم عام 1427 الموافق لــ 28 فيفري سنة 2006 و المتضمن القانون الأساسي العام للمستخدمين العسكريين | لجنة الدفاع الوطني | 01 | - | 27 | 26 أفريل 2006 |
| 32 | دورة الربيع 2006 | الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 29 محرم عام 1427 الموافق لــ 28 فيفري سنة 2006 الذي يحدد شروط و قواعد ممارسة الشعائر الدينية لغير المسلمين | لجنة التربية و التعليم العالي | 01 | - | 27 | 26 أفريل 2006 |

**المصدر: - موقع المجلس الشعبي الوطني على الأنترنت www.apn-dz.org**
**- موقع مجلس الأمة على الأنترنت www.majlise-louma.dz**
**- حصيلة نشاطات مجلس الأمة جانفي 1998 -جانفي 2004**
**(نشريات مجلس الأمة)**

## المطلب الثاني

## النتائج المترتبة على إستعمال رئيس الجمهورية للأوامر في الحالة الإستثنائية

يملك رئيس الجمهورية إستنادا للمادة (93) من الدستور التدخل بإجراءاته في مجال القانون بأوسع مايكون التدخل حيث يكاد يجمع بين يديه الوظيفتين التشريعية و التنفيذية، و قد رتب المشرع الدستوري على تطبيق المادة (93) نتائج هامة تتعلق بالسلطة التشريعية، حيث نص صراحة في الفقرة الخامسة من هذه المادة على أن البرلمان يجتمع وجوبا بقوة القانون، إذ لايجوز لرئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني أثناء مباشرة الأوامر التي تدخل ضمن الإجراءات الإستثنائية طبقا للمادة (93) .

ويترتب على ذلك ضرورة البحث في دور البرلمان أثناء مباشرة رئيس الجمهورية الإجراءات الإستثنائية بما فيها الأوامر، و في هذا الشأن نفرق بين سلطة البرلمان الرقابية من ناحية (الفرع الأول) ، و سلطته التشريعية من ناحية أخرى (الفرع الثاني).

### الفرع الأول

### سلطة البرلمان الرقابية

إن الرقابة البرلمانية هي رقابة سياسية بالدرجة الأولى، فالسلطة التشريعية تراقب أعمال السلطة التنفيذية السياسية و الإدارية، و تسهر على متابعة مدى نجاحها في تحقيق أهدافها بكفاءة و فاعلية، و ضمان عدم إنحرافها و تسلطها، و قيامها بالعمل وفق الأهداف الأساسية العامة للدولة.

وفي ضوء هذا الإطار العام للدور الرقابي للبرلمان، يصبح لهذه الرقابة أهميتها الأكيدة في ظل الحالة الإستثنائية، فهي تكفل مراقبة السلطة التنفيذية في مباشرتها للإختصاصات الإستثنائية التي تؤول إليها بموجب هذه الحالة من بينها الأوامر المخولة لرئيس الجمهورية بموجب المادة (124) من الدستور، إلا أن الأمر هنا يستلزم تمييز هذه الرقابة من حيث وجودها، و موضوعها، و فاعليتها،و ذلك على النحو التالي:

**أولا: إعدام سلطة البرلمان في رقابة تقرير و إنهاء الحالة الإستثنائية.**

لقد إتفقت جل الأنظمة القانونية المقارنة، على إعطاء السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية أو الحكومة حق الإستئثار بإعلان الحالة الإستثنائية و إدارتها و الإشراف عليها، من إعلانها إلى غاية نهاية العمل بها، و إن إختلفت في تفاصيل و أحكام تنظيم هذه المسألة.

**I - إختصاص رئيس الجمهورية بإعلان الحالة الإستثنائية.**

من المعروف و تماشيا مع أحكام مبدأ المشروعية أن يكون إعلان الحالة الإستثنائية حكرا على السلطة التشريعية بصفتها الممثلة للأمة و السيادة الشعبية، و ذلك لما ترتبه هذه الحالة من تقييد للحريات الأساسية، بل و مصادرتها كلية في كثير من الأحيان، و أن السلطة التشريعية هي الممثلة له في مجموعه

فقد كان من المفروض و المنطقي أن تصدر الموافقة على هذا التنازل عن الحقوق و الحريات من قبل هذه السلطة[1].

وقد أخذت بهذا بعض الأنظمة سواء بطريق مباشر، حيث تنفرد السلطة التشريعية وحدها بحق إعلان الحالة الإستثنائية، أو بطريق غير مباشر، حيث يسمح للسلطة التنفيذية بإتخاذ إجراء الإعلان و لكن بشرط الرجوع للبرلمان للتصديق عليه و إعتماده فيما بعد[2].

ولكن الشيء الجاري العمل به واقعيا في أغلب النظم المعاصرة، هو جعل هذا الحق من إختصاص السلطة التنفيذية مبدئيا[3] ، و يرجع هذا الأمر إلى عدة أسباب

* أن نظام الحالة الإستثنائية يقصد به حماية أمن البلاد، و تفادي مايعرض سلامتها للخطر، وحيث أن تحقيق هذه الغايات يستلزم الحزم و السرعة، فإن إعلانها يجب أن يكون في يد السلطة التنفيذية، حتى لا يتأخر إعلانها إلى ما بعد فوات الأوان .

* إن البرلمانات ينذر إستمرارها على وجه دائم، فهناك العطلات البرلمانية، و التأجيلات الدورية، إضافة إلى حالات حل المجالس النيابية، و تعطيل الجهاز التشريعي من ممارسة أي نشاط حتى يتم إجراء الإنتخابات و إجتماع المجالس الجديدة.

* إن إختصاص السلطة التنفيذية بإعلان الحالة الإستثنائية لا ينفي تقييد هذا الحق بإلزامها بعرض هذا الإعلان على السلطة التشريعية، لتبث في مشروعيته على ضوء الظروف التي بررته[4].

ولكن الشيء الغريب حقا، أن نجد الكثير من الأنظمة قد جعلت حق الإعلان هذا من إختصاص السلطة التنفيذية بشكل مطلق دون إلزامه بالمرور على السلطة التشريعية، و ذلك مثل الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا .

ولكن الغالب في النظم المعاصرة هو إقتسام هذا الحق بين السلطتين، فينعقد مبدئيا للسلطة التنفيذية حق الإعلان، و لكن تتقيد بوجوب لجوئها إلى السلطة التشريعية (صاحبة الإختصاص الأصيل في هذا الأمر ) للحصول على موافقتها و إلا كان باطلا[5].

---

[1]- زكريا عبد الحميد محفوظ . حالة الطوارئ في القانون المقارن و في تشريع الجمهورية العربية المتحدة . الطبعة الأولى. الإسكندرية: منشأة المعارف.1966 .ص 16.

[2]- ومن هذه الدول مجموعة دول الكتلة الشيوعية سابقا ، و التي تحتكر فيها السلطة التشريعية حق الإعلان بشكل مباشر، مثل الإتحاد السوفياتي في دستور 1974 وما قبله من دساتير، و الصين الشعبية في دستور 1954، و الجمهورية الشعبية الرومانية في دستور 1948، و كذلك البرتغال في دستور 1933، و إريتيريا في دستور 1952 .

زكريا عبد الحميد محفوظ .مرجع نفسه .ص 165 -167.

[3]- و هذا هو إتجاه غالبية النظم المعاصرة، كفرنسا، و الولايات المتحدة الأمريكية، وجل الدول العربية، كالعراق، مصر، الأردن، ليبيا.

زكريا عبد الحميد محفوظ .مرجع سابق .ص 172 .

[4]- زكريا عبد الحميد محفوظ . مرجع نفسه . ص 172 -173.

[5]- زكريا عبد الحميد محفوظ .مرجع نفسه . ص 174.

وإذا رجعنا للنظام الجزائري، نجده يكرس في كل الدساتير المتعاقبة الأربعة حق السلطة التنفيذية بشكل مطلق في إعلان الحالة الإستثنائية و ذلك على غرير نظيره الفرنسي، حيث ليس للبرلمان أي تعقيب على قرار إعلان السلطة التنفيذية للحالة الإستثنائية، و لا يلتزم رئيس الجمهورية إلا بإستشارة رئيسي غرفتي البرلمان في دستور 1996 .

وبالرجوع إلى نص المادة (93) التي تنص في فقرتها الأولى على مايلي : " **يقرر رئيس الجمهورية الحالة الإستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو إستقلالها أو سلامة ترابها** " .

فلرئيس الجمهورية طبقا للمادة (93) الفقرة الأولى أن يعلن الحالة الإستثنائية، و أن يتخذ كل الإجراءات الإستثنائية التي تتطلبها الحالة، و يعتبر هذا القرار شخصي لرئيس الجمهورية، فتقرير الحالة الإستثنائية معناه أن الرئيس وحده له حق إتخاذ مثل هذا القرار متى توافرت الشروط، كما أن تقرير الحالة الإستثنائية متروك بكل حرية لرئيس الجمهورية، بحيث هو الذي يقرر أن هناك خطرا جسيما يستدعي تقرير الحالة الإستثنائية، و يتخذ هذا القرار بمحض إرادته في الحالات فقط التي تنص عليها المادة (93)، إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية، أو إستقلالها، أو سلامة ترابه في إطار الإجراءات المنصوص عليها في الدستور، وهذه السلطة هي سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية، وهي سلطة شخصية لاينازعه فيها أحد سواء على مستوى البرلمان أو الحكومة، و هي إذا سلطة شخصية لرئيس الجمهورية لا يمكن التنازل عنها أو تفويضها طبقا للمادة (87) من الدستور.

و لا يكون للبرلمان سلطة البث في الإعلان، إلا في الحالة المنصوص عليها في المادة (90) من دستور 1996، و التي تقابلها المادة (85) من دستور 1989 و المادة (118) من دستور 1976، و ذلك عندما يريد رئيس الدولة في فترة الخمسة و الأربعين (45) أو الستين (60) يوما، الخاصة بظرف حدوث مانع لرئيس الجمهورية، أو وفاته، أو إستقالته أن يعلن الحالة الإستثنائية[1].

**II- إختصاص رئيس الجمهورية بإنهاء الحالة الإستثنائية.**

تختلف التشريعات المقارنة في هذا المجال في إسناد هذا الحق إلى إحدى السلطتين التشريعية أو التنفيذية تبعا لإختلافها في إسناد حق الإعلان لأحدهما دون الأخرى، فيكون بالتالي للسلطة التي أعلنت الحالة الإستثنائية حق تقرير إنهائها[2] .

لكن الإتجاه الغالب في جل الأنظمة، هو إستئثار السلطة التنفيذية أيضا بسلطة تقرير إنهاء العمل بنظام الحالة الإستثنائية على الأقل فعليا وواقعيا، حيث أنه حتى في الحالات التي يشترط فيها القانون موافقة البرلمان على تمديد العمل بالحالة الإستثنائية كما هو الحال في الكثير من الدول، مثل فرنسا، و مصر

---

[1]- سعيد بوالشعير .النظام السياسي الجزائري.مرجع سابق.ص **261**.

[2]- زكريا عبد الحميد محفوظ .مرجع سابق . ص **265**.

والجزائر، نجد أن هذه الضمانة لا تصمد في كثير من الأحوال – في واقع الحياة السياسية – أمام نفوذ السلطة التنفيذية و رجحان كفة السلطة في يدها.

في النظام الجزائري، نجد المادة (93) من الدستور الحالي تعطي رئيس الجمهورية السلطة التقديرية المطلقة في حق تقرير إنهاء الحالة الإستثنائية المعلنة من طرفه، حيث نصت على أن إجراءات إنهاء الحالة الإستثنائية هي نفس إجراءات إعلانها.

**ثانيا: الإنعقاد الوجوبي لغرفتي البرلمان و دوره في تحقيق الرقابة البرلمانية.**

يشترط لإحكام الرقابة أن يتوفر فيها إعتبار السرعة و الفاعلية، فإن كانت الأولى تتحقق بمنح الإختصاص للقضاء، فإن الثانية تتحقق بمراعاة أن تكون هيئة الرقابة سلطة أو هيئة تملك بحسب أصلها و عملها سلطة تقدير الإجراءات المتخذة بمقتضى الحالة الإستثنائية، حتى تكون على علم كافي بكل حقائق الموقف السياسي و الأسباب التي أدت إلى تقرير الحالة الإستثنائية، ويعتبر البرلمان السلطة الأكثر توفر على شروط الرقابة السياسية، ذلك أن طبيعة عمله تقتضي الرقابة على أعمال الحكومة، و لما كان من مقتضى الحالة الإستثنائية إمكانية التشريع من طرف رئيس الجمهورية، فإن من الواجب القانوني والسياسي أن يفرض البرلمان رقابته على التعديلات التي تطرأ على النظام القانوني خلال الحالة الإستثنائية.

الأمر الذي يستلزم البحث في وجود هذه الرقابة و موضوعها (I)و فاعليتها أو قيمتها (II) وفقا لنظام الحالة الإستثنائية .

**I- موضوع الرقابة.**

مع ضرورة الإشارة إلى أن أحد الضمانات الأساسية التي تكفل للبرلمان القيام بالرقابة على الأوامر التشريعية، هو ضرورة النص على إجتماع البرلمان بقوة القانون، و هذا ماتقرره المادة (93) من الدستور، متفقة مع ماذهب إليه الدستور الفرنسي في هذا الخصوص.

وقد أثير نقاش فقهي كبير حول دور البرلمان و إختصاصه بموجب هذا الإنعقاد الوجوبي وفقا للدستور الفرنسي، حول صلاحية البرلمان في ممارسة هذه الرقابة على شخص و أعمال رئيس الجمهورية أثناء العمل بسلطات المادة (16) من الدستور، و خلاصة هذا النقاش هو أنه من الصعب إعتبار إجتماع البرلمان وسيلة من وسائل رقابة سلطات الرئيس بموجب المادة (16) من الدستور، فهذا الإجتماع لا يعدو أن يكون إجراءا من أجل تمكين البرلمان من السهر على الرقابة الأدبية على أعمال الرئيس، بحيث يمكنه أن يناقش الإجراءات و القرارات الرئاسية دون الحكم عليها إلغاءا و تعديلا[1].

إلا أن الفقه لم ينكر على البرلمان – من جهة أخرى – إمكانية اللجوء لتحريك مسؤولية الرئيس المنصوص عليها في المادة (68) من الدستور و الخاصة بتحريك إتهام الرئيس بجريمة الخيانة العظمى

---

[1]- عمر حلمي فهمي .مرجع سابق .ص **348**.

لكنهم يخلصون في النهاية إلى أن هذا الإجراء بعيد المنال من الناحية الواقعية و ذلك لعدة أسباب سياسية وقانونية[1].

كما أن البرلمان يستطيع أن يشل عمل الرئيس بطريقة غير مباشرة، كأن يصدر قرار بلوم الحكومة أو برفض التعاون معها، فيجبرها على تقديم إستقالتها، و في ذلك إشعار لرئيس الجمهورية بعدم رضا الهيئة التشريعية عما أتخذه من إجراءات إستثنائية، و ذلك لأن الحكومة تتحمل في الغالب عبئ الإعداد الفني لقرارات رئيس الجمهورية، خاصة و أن حل الجمعية الوطنية من طرف رئيس الجمهورية غير ممكن أثناء تطبيق المادة (16) من الدستور و ذلك بصريح هذه المادة، و لكن حتى هذا المسعى غير ميسور أمام ما أكده رئيس الجمعية الوطنية " شبان ديلماس "في قرار 14 سبتمبر بقوله :

" ....**بما أن البرلمان لا يملك سلطة التشريع في أثناء تطبيق المادة (16)، و أن الحكومة لا يمكنها أن تعرض مسألة الثقة، فإن البرلمان لا يملك مباشرة حقه في مساءلة الحكومة تحقيقا للتوازن بين السلطات، و ذلك لأن الحكومة بنص المادة (16) لا تستطيع حل الجمعية الوطنية......**"[2].

أما في النظام الجزائري فإن الدور المأمول للبرلمان في ظل الحالة الإستثنائية هو موضوع نقاش و جدال فقهي، لكن بالرجوع إلى فلسفة النظام الدستوري الجزائري، و بالنظر إلى مكانة السلطة التشريعية فيه سواء من خلال النصوص أو الممارسة، يمكن إستخلاص أن البرلمان هو الهيئة الوحيدة المؤهلة لمراقبة ملائمة قرارات رئيس الجمهورية و أبعادها السياسية في ظل الحالة الإستثنائية، حيث لا يوجد في نص المادة (93) ما يمنع البرلمان من ممارسة دوره الرقابي، حيث لا يوجد تعارض بين إستمرار الحياة البرلمانية و بين إعلان الحالة الإستثنائية[3].

ومن ذلك يمكن أن تمتد رقابته لتشمل تصرفات رئيس الجمهورية، و لا يقلل من ذلك عدم المسؤولية التي يتمتع بها، إذ يمكن إتهامه بالخيانة العظمى على أساس خرق أحكام الدستور و إحالته إلى المحكمة العليا للدولة[4].

كما يمكن أن تشمل هذه الرقابة أعمال الحكومة بصفتها مسؤولة عن تنفيذ سياسة الرئيس، إذ لا يوجد من الناحية الدستورية ما يمنع المجلس الشعبي الوطني من حجب الثقة عن الحكومة، إذا وجد أنها لا تتقيد بحدود الحالة الإستثنائية.

---

[1]- و تتعلق هذه الأسباب أساسا بعدم وضوح مدلول فكرة الخيانة العظمى، و بالأغلبية البرلمانية التي هي غالبا من أنصار الرئيس، و يصعب أن تتخذ هذا الإجراء ضده، و تدخل الحكومة في برنامج البرلمان مما يعرقل إمكانية اللجوء لهذا الإجراء.

عمر حلمي فهمي .مرجع سابق .ص **345 - 347.**

[2]- عمر حلمي فهمي .مرجع نفسه .ص **347 - 348** .

[3]- راضية شيبوتي .مرجع سابق. ص**130.**

[4]- عبد العظيم عبد السلام . مرجع سابق .ص **269.**

وما يدعم هذا القول هو الإستقلال العضوي أو الوظيفي الذي أصبح يتمتع به البرلمان في ظل التعددية الحزبية و مبدأ الفصل بين السلطات، فطريقة تولي البرلمانيين ( نوابا و أعضاءا ) لمهامهم، تضمن لهم الإستقلال في مواجهة هيمنة السلطة التنفيذية عن طريق الإنتخاب العام المباشر و السري بالنسبة لنواب المجلس الشعبي الوطني، و الإنتخاب الغير المباشر لثلث أعضاء مجلس الأمة، الشيء الذي يجعل من الشعب مصدرا أصليا بطريقة مباشرة و غير مباشرة لتكوين السلطة التشريعية، الأمر الذي يحقق إستقلالا عضويا.

أما الإستقلال الوظيفي، فتضمنته العهدة البرلمانية المحددة بموجب الدستور و الحصانة البرلمانية، و ضرورة الفصل بين المهام السياسية و الوظائف الحكومية أو الإدارية، الشيء الذي يسمح لممثلي الشعب بأداء مهامهم بكل سيادة بمنأى عن التأثير و الضغط المحتمل[1] .

**II - قيمة الرقابة**

إلا أننا نرى أن الرقابة التي يمارسها البرلمان في ظل الحالة الإستثنائية باهتة تماما، على الرغم من أن الفقه الدستوري يتمسك بكل قوة بأهمية مثل هذه الرقابة، إن دستور 1996 قد أكد أن البرلمان يجتمع بقوة القانون، و يترتب على هذا أن رئيس الجمهورية لا يستطيع أن يعارض مثل هذا الإجتماع، و أن البرلمان بوسعه أن ينعقد بشكل دائم أثناء ممارسة الإجراءات الإستثنائية من بينها الأوامر، يضاف إلى هذا أن المجلس الشعبي الوطني لا يمكن أن يتعرض للحل أثناء هذه الإجراءات الإستثنائية، و هذا ما يبدو مهما بقدر ما يفترض أن هناك دائما رقابة برلمانية من شأنها أن تتيح للبرلمان إمكانية منع رئيس الجمهورية من التعسف في إستعمال هذه السلطات.

إن إنعقاد البرلمان بقوة القانون، و إن كان من الصعب أن يسمح له بالرقابة الصارمة التي تجعله معقبا على قرارات رئيس الجمهورية التي يتخذها في ظل الحالة الإستثنائية بتعديلها أو إلغائها، خاصة وأن مصطلح ( ينعقد ) لا يمكنه أن يحتمل أي معنى يدل على المناقشة أو التداول، أو إتخاذ القرار بشأن تطبيق نظام الحالة الإستثنائية[2]، إلا أن الشيء المؤكد هو أن دوره هنا يمكنه من متابعة الأوضاع عن قرب و بإستمرار، للإطلاع على الإجراءات المتخذة من طرف رئيس الجمهورية و مساعدتها في إدارة الأزمة التي تقتضي تكاتف كل السلطات الدستورية لتجاوزها، فلا يمكن أن تكون البلاد مهددة بخطر داهم وشيك الوقوع و النواب في عطلة[3].

إن خلاصة هذا، هو أنه لا وجود للرقابة الفعالة الصارمة من طرف البرلمان على سلطات رئيس الجمهورية في ظل الحالة الإستثنائية، فهي لا تعدو أن تكون رقابة أدبية للمتابعة و الإطلاع على مجريات

---

[1]- شيبوتي راضية . مرجع سابق. ص **131.**

[2]- **Souad Shaouti et Etien (B) .Op-cit. P 65.**

[3]- سعيد بوالشعير . النظام السياسي الجزائري. مرجع سابق. ص **277** .

**- Abdelaziz Ben arafa. Op-cit .P 96-98.**

الأمور فحسب، و ما يعزز هذا الكلام هو عدم تقرير المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية أمام البرلمان في النظام الدستوري الجزائري – كما سبقت الإشارة إليه – في الظروف العادية، فما بالك بالظروف الإستثنائية التي تمكن الرئيس ( وفقا لأحكام الدستور ) من ممارسة كل السلطات التي يستطيع بها تجاوز الأزمة و لو خالف لذلك أحكام الدستور أو أضطر إلى تعليقه مؤقتا، ثم إن فكرة شل عمل الرئيس و الضغط عليه عن طريق مساءلة الحكومة و إجبارها على الإستقالة كما ذهب إلى ذلك بعض الفقه، و إن كان لا يوجد نص صريح يمنع هذا، إلا أنه يبدو أمرا غريبا غير متصور واقعيا، فالحكومة غالبا هي حكومة الأغلبية البرلمانية ومن الصعب أن يقوم البرلمان بإسقاطها في ظل أزمة خطيرة تمر بها البلاد.

كما أن مساءلة رئيس الجمهورية شخصيا عن طريق إتهامه بالخيانة العظمى مسألة لم تعرفها الدساتير الجزائرية المتعاقبة، عدا ماجاء في الدستور الأخير لعام 1996 من خلال مادته (158) التي تنص على تأسيس محكمة عليا للدولة تتولى محاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى، لكن بدون تحديد هذه الأفعال التي تعتبر خيانة عظمى، و لا الجهة التي تستطيع تحريك هذه الدعوى، كما أن القانون العضوي الذي ينظم سير هذه المحكمة و الإجراءات المطبقة أمامها لم يصدر إلى حد الآن، مما يجعل هذا النص مفرغا من المحتوى.

وخلاصة ماتقدم في شأن الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية في ممارسة السلطات الإستثنائية:

* من حيث مدى هذه الرقابة و نطاقها: فهي رقابة محدودة و ضيقة، بدءا من غياب دور البرلمان في إعلان الحالتين إلى صعوبة ممارسة رقابة حقيقية على السلطات الإستثنائية لرئيس الجمهورية في هذه الحالة، خاصة مع عدم مسؤولية رئيس الجمهورية أمام البرلمان.

* ومن حيث فاعلية هذه الرقابة ، فهي ذات فاعلية محدودة و ضعيفة، و علة ذلك أن الرقابة البرلمانية هي رقابة سياسية محضة، و البرلمان هنا بكونه جهازا سياسيا يهتم في الغالب بالجانب السياسي و العملي للأوامر التي تصدرها السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية في هذه الظروف و ليس بمشروعيتها فهي رقابة ملائمة أكثر منها رقابة مشروعية، ثم إن جوهرها ليس إلا مناقشة و جدل و مشاورات سياسية بحتة قد تنتهي بإستقالة الحكومة، و لكن الأغلب الأعم أنها تنتهي بشكر الحكومة على حسن مواجهتها للظروف الإستثنائية، كما أن هناك عقبات واقعية تحول دون فاعلية هذه الرقابة.

* إن جدية و قيمة هذه الرقابة ترتكز بالدرجة الأولى على شجاعة أعضاء البرلمان في إبداء رأيهم بكل حرية، و تحمل مسؤولياتهم أمام ممثليهم، و الواقع يشهد أن إجتهاد البرلمان في عمله مقرون بتحقيق مصالحة التعاونية مع الحكومة في غالب الأحيان، و على هذا الأساس يقول " كاريه دي ملبرغ " :

" **لا يمكن أن نترك الرقابة على سلطات الضرورة لضمير النواب فحسب** ".

* كما أن الإعتبارات الحزبية تطغى على مواقف النواب، و من هنا تضمن الحكومة المشكلة من حزب الأغلبية ولاء البرلمان و رضاه عن تصرفاتها.

* أضف إلى ذلك أن الحكومة بحكم تدخلها في جدول أعمال البرلمان تستطيع عرقلة هذه الرقابة.

وأخيرا نستنتج أن الإجراءات الإستثنائية و التي تدخل في نطاقها الأوامر تشكل قطاعا محبوسا على رئيس الجمهورية، و بالتالي لا يعود للبرلمان الحق في التعرض له عن طريق أي شكل من أشكال الرقابة، فالمادة (93) من شأنها أن تسمح لرئيس الجمهورية في أن يحل محل المجلس الشعبي الوطني وربما كذلك محل الحكومة، ومحل كل الهيئات العامة طيلة الفترة التي يمارس فيها الإجراءات الإستثنائية.
أن المادة (93) بمضمونها هذا تسمح في بعض الحالات بتركيز السلطة في يد رئيس الدولة على حساب البرلمان و باقي الهيئات الأخرى.

## الفرع الثاني

## سلطة البرلمان التشريعية

إذا كنا قد إنتهينا إلى أن الرقابة البرلمانية بوسائل الرقابة المحدودة في الدستور هي ضعيفة للغاية، و تكاد تكون عديمة الجدوى في ظل تطبيق المادة (93)، فإنه يبقى أن نتساءل عن الآثار التي تترتب على هذا التطبيق بالنسبة للوظيفة الأساسية للبرلمان، و هي وظيفة التشريع، بمعنى آخر عن مدى حرية المشرع في ممارسة الوظيفة التشريعية خلال تطبيق المادة (93)، و مباشرة رئيس الجمهورية لحق إصدار الأوامر التشريعية.

وبتعبير آخر، هل يستأثر رئيس الجمهورية بمناسبة ممارسة صلاحية التشريع الإستثنائي بموجب المادة (93) من الدستور بالسلطة التشريعية بشكل مطلق في كل المواضيع المحجوزة للتشريع؟ (أولا).
أم أنه يمكن للبرلمان مشاركته في هذا الشأن خاصة مع النص الصريح على أن البرلمان ينعقد بقوة القانون إثر إعلان الحالة الإستثنائية؟ و هل يستطيع البرلمان هنا بموجب هذا الإنعقاد أن يمارس صلاحياته العادية؟ (ثانيا).

**أولا: هيمنة رئيس الجمهورية على الوظيفة التشريعية.**

خول المشرع الدستوري لرئيس الجمهورية إتخاذ الأوامر في ظل الحالة الإستثنائية المنصوص عليها في المادة (93)، و من تم تعتبر هذه المادة بمثابة ترخيص دستوري يجيز للرئيس مباشرة سلطات المشرع العادي.

والواقع أن مباشرة رئيس الجمهورية لسلطات البرلمان التشريعية، يمثل جوهر سلطات الضرورة، و قد رفعه البعض إلى مصاف الواجب القومي[1].

ولذلك فقد أجمع الفقه الفرنسي على إعطاء رئيس الجمهورية سلطة التدخل في المجالات المخصصة للبرلمان و ذلك بموجب السلطات الإستثنائية المخولة له في المادة (16)، و لكن يجب أن تخضع سلطات رئيس الجمهورية بموجب المادة (16) لحدين إثنين يمثلان الإطار العام لهذه السلطات التشريعية.

---

[1] - عمر حلمي فهمي .مرجع سابق .ص **334**.

**الأول**: أنه يشترط وجود علاقة سببية بين الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية، و بين الظروف التي فجرت الأزمة، بمعنى أن ترتبط الإجراءات الصادرة بمقتضى المادة (16) بالظروف الإستثنائية وأن تكون لازمة لمواجهتها، فالضرورة تقدر بقدرها، و هو مايستفاد من نص المادة (16) ذاته[1].

**الثاني**: فيشترط أن تعمل القرارات الرئاسية على إعادة السلطات العامة الدستورية إلى عملها المعتاد في أقصر فترة ممكنة، فالمادة (16) تمنح للرئيس سلطات إستثنائية واسعة إلا أنها ليست مطلقة، إذ يجب أن تستهدف إعادة الظروف الطبيعية التي تعمل من خلالها السلطات العامة الدستورية، و كل قرار لا يستهدف هذا الغرض قرار غير مشروع لأنه غير ضروري[2] .

أما في ظل دستور 1996 فإن الموقف يتطلب الوقوف لتحليل المسألة في ضوء المقابلة بين المادتين (93 ) و (124) من الدستور، و ذلك على النحو التالي :

هل ماجاء في الفقرة الرابعة من المادة (124) هو جزء من حكم المادة (93) و يفهم في إطارها، أم هو حكم مستقل عنها لا يفسرها بقدر مايكملها و يتممها ؟.

إن نتيجة هذا السؤال تجعلنا نقر أحد الحكمين :

- فإذا إعتبرنا أن حكم الفقرة الرابعة من المادة (124) مستقل جاء كإضافة تكمل المادة (93)، فإن الأوامر التشريعية التي يأتيها رئيس الجمهورية بموجب سلطته في الحالة الإستثنائية لا تخضع لأي قيد عدا أن تكون ضمن الإطار العام لتطبيق هذه الحالة، أي في إطار شروطها الموضوعية و الشكلية اللازمة وفقا للمادة (93)، و في هذا الإطار الزمني لا تسري فيه أحكامها، و بالتالي رئيس الجمهورية يكون له التدخل بواسطة هذه الأوامر التشريعية في كل المجالات التي يختص بها المشرع العادي على نحو ماجاء في الدستور.

أما إذا إعتبرنا أن حكم الفقرة الرابعة من المادة (124) هو تفسير فقط و تحصيل حاصل للحكم العام الوارد في المادة (93)، فإن رئيس الجمهورية يكون بمقدوره هنا التدخل في المجال التشريعي المخصص للبرلمان، لكنه ملزم هنا فيما يصدره من أوامر تشريعية بالقيد و الضابط الذي حددته المادة (93) لكل الإجراءات الإستثنائية التي يتخذها رئيس الجمهورية في حالة إعمال هذه المادة، و هو أن تكون هذه الإجراءات الإستثنائية – بما فيها الأوامر التشريعية – واجبة للحفاظ على إستقلال الأمة و المؤسسات الدستورية في الجمهورية، أي ترتبط إرتباطا مباشرا بالظروف الإستثنائية.

إلا أننا نرى أنه يجب إعطاء رئيس الجمهورية سلطة التدخل في المجال المخصص للبرلمان، و ذلك بموجب الأوامر الإستثنائية المخولة له في المادة (93)، و ذلك للأسباب التالية:

---

[1]- **Jean lamarque . (( Légalité constitutionnelle et contrôle juridictionnel des actes pris en vertu de l'article 16)) . Op-cit . N° 1711 .**

[2]- **عمر حلمي فهمي . مرجع سابق .ص 338 - 340.**

* أن غل يد رئيس الجمهورية عن التدخل بالتشريع في المجال المخصص للبرلمان، و بهدف مواجهة المخاطر التي تتعرض لها البلاد من شأنه إهدار الفائدة من وراء تطبيق المادة (93)، و خاصة أنه قد إنتهينا فيما سبق إلى أن رئيس الجمهورية رغم أنه لا يستطيع تعديل الدستور فإنه يملك إيقاف العمل ببعض مواده، و من تم فالأولى تمكينه من التدخل التشريعي في الموضوعات التي تنظم بقانون، و ذلك إعمالا للقاعدة القائلة أن " **الضرورات تبيح المحظورات** "، و هذا بشرط أن يكون الهدف من التدخل في المجال التشريعي هو إعادة السير المنتظم للمؤسسات الدستورية.

* أثبت الواقع العملي تفوق رئيس الجمهورية في مجال التشريع عن طريق إستخدام السلطة التنظيمية وفقا للمادة (125) من الدستور، و أن الدور التشريعي للبرلمان قد إنحصر في المجالات المحددة على سبيل الحصر و الواردة في المادة (122)، و من تم يعد رئيس الجمهورية هو المشرع الأصلي.

وخلاصة ماتقدم في هذا الشأن :

- أن تقييد سلطة رئيس الجمهورية في ممارسة صلاحية التشريع الإستثنائي(تشريعات الضرورة ) حرص الفقه الفرنسي على تأكيدها و تأصيلها دستوريا، و لو أن هناك مايقال في شأن هذا التأصيل والتأسيس، كما أن هذا التقييد مرهون بمدى وجود و فاعلية الرقابة على ممارسة هذه الصلاحية.

أما في النظام الجزائري، فإنه من الصعوبة معالجة هذه المسألة أمام ندرة الدراسات الفقهية حولها، و عدم وجود تطبيق عملي – لحد الآن – لتنظيم الحالة الإستثنائية ، كونها تمثل الإطار الذي تمارس من خلالها –في أغلب الأحوال – صلاحية التشريع الإستثنائي بأوامر على نحو مارأينا في النظام الفرنسي.

ولكننا نسجل في الأخير أن سلطة رئيس الجمهورية في إصدار تشريعات الضرورة ( التشريع بأوامر في الظروف الإستثنائية )، يصعب الحديث بشأنها عن قيود و ضوابط في ظل دستور 1996 خاصة، و ذلك للأسباب التي سبق أن فصلناها.

**ثانيا: إقصاء البرلمان من ممارسة سلطته التشريعية.**

إذا كانت مباشرة رئيس الجمهورية للسلطة التشريعية بمقتضى المادة (93) لا يثير أي نزاع، فإن الأمر يدق بصدد تأثر سلطة البرلمان التشريعية بتدخل رئيس الجمهورية في المجال المحجوز بنص المادة (122).

في النظام الفرنسي، نجد أن هذه المسالة أثارت نقاشا فقهيا كبيرا و متضاربا بموجب المادة (16) من الدستور الفرنسي، و إن كان الإتفاق قد أنعقد أنه في حالة إذا ترتب على الظروف الإستثنائية عجز البرلمان تماما عن التشريع كما لو إستحال إجتماعه، فإن إنفراد رئيس الجمهورية بسلطة التشريع يصبح أمر لا مناص منه[1].

---

[1] - **Jean Lamarque . (( La théorie de la nécessité et l’article 16 de la constitution de 1958 )) . Op-cit. P 622.**

أما حول كيفية مباشرة السلطة التشريعية إذا لم تصل الأمور إلى حد عجز البرلمان عن التشريع وإجتماعه بقوة القانون وفقا لنص المادة (16)، إنقسم الفقه الفرنسي إلى مايلي:

رأي يمثل إتجاه في الفقه الفرنسي يرى أن المعنى الوحيد الذي لا إختلاف عليه لإجتماع البرلمان بقوة القانون هو تمكينه من مباشرة سلطته التشريعية، فيظل في حالة إجتماع دائم يمارس نشاطه التشريعي كما لو كان في دور إنعقاد عادي فيناقش و يقرر و يمكنه أن يلغي قرارات الرئيس، فالمادة (16) لا تضع أي قيد على مباشرة البرلمان لسلطاته التشريعية في الظروف الإستثنائية متى أمكن إجتماعه.

فسلطات رئيس الجمهورية بمقتضى المادة (16) تصبح مقيدة إلى حد كبير إذا أمكن إجتماع البرلمان والحكومة لأن كل منهما سوف يباشر إختصاصاته العادية.

لكن هناك جانب أخر من الفقه يؤكد العكس، حيث يذهب إلى أن إنعقاد البرلمان بقوة القانون لا يعني إمكانية مباشرة سلطاته العادية، فعلى الرغم من إجتماعه إلا أنه يبقى مجرد من السلطات و لا يستطيع أن يشرع أو يلغي قرارات الرئيس[1].

وعن كيفية التوفيق بين رئيس الجمهورية و البرلمان في ممارسة السلطة التشريعية أثناء تطبيق المادة (16)، فالحل في هذه الظروف أن البرلمان لا يتدخل في المجالات التي سبق أن نظمها رئيس الجمهورية بمقتضى المادة (16)، ذلك أن إعطاء البرلمان سلطة التشريع يؤدي إلى إرباك الأمور و إثارة الفوضى ذلك أن تدخل سلطتين تشريعيتين لتنظيم مجال واحد بقرارات متعاقبة من الأمور التي تثير التنازع خاصة أن كل سلطة تملك إلغاء قرارات الأخرى، ولذلك فقد جرى العمل في ظل الجمهورية الثالثة على أن يمتنع البرلمان عن مباشرة سلطاته التشريعية في المجالات التي يفوض فيها الحكومة طيلة مدة التفويض.

وهو نفس الحظر المنصوص عليه في المادة (41) من دستور 1958، و إن كان العمل قد جرى على إتباع هذا الحل في الظروف العادية، فإنه يصبح في الظروف الإستثنائية من قبيل الضرورات خاصة وأن المادة (16) تعطي لرئيس الجمهورية حق التدخل بوصفه سلطة دستورية لوقف العمل ببعض النصوص الدستورية[2].

في الجزائر هناك من يرى أن سلطات رئيس الجمهورية بموجب نظام الحالة الإستثنائية لا تسمح له بتعطيل العمل التشريعي للبرلمان و التعدي على إختصاصاته الأصلية، كما أنه تبعا لهذا لا يملك سلطة حل المجلس الشعبي الوطني في هذه الظروف[3]، و لكن عكس هذا يرى البعض أن إجتماع البرلمان هنا هو لتمكينه من معاينة الوضع عن قرب و إعطاء المشروعية للإجراءات الإستثنائية المتخذة، بحيث يتمكن نواب الشعب من متابعة و مراقبة الأوضاع بإستمرار، و أن البرلمان إذا مارس السلطة التشريعية في هذه

---

[1] - محمود أبو السعود حبيب .مرجع سابق .ص 249.

[2] - نفس المرجع .نفس الموضع .

[3] - إدريس بوكرا – أحمد وافي . النظرية العامة للدولة و النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1889. الجزائر: المؤسسة الجزائرية للطباعة. 1992 .ص 242 .

الظروف فإن هذا لا يكون إلا في إطار توجيهات رئيس الجمهورية و خدمة سياسته حيال الظروف، لأنه مركز السلطات في النظام السياسي في الظروف العادية، فما بالك بالظروف الإستثنائية التي تبرر تعزيز هذه المكانة أكثر[1].

وغير بعيد عن هذا الرأي يذهب البعض الأخر إلى أن الدستور، و إن كان لا يقيد رئيس الجمهورية في إتخاذ الأوامر التشريعية عدا ما تعلق بشروط الحالة الإستثنائية و مجالها الزمني، إلا أن ذلك لا يقابله على صعيد الممارسة العملية إلا إستعمال إستثنائي لهذه الوسيلة في الواقع، و يرجع ذلك بدون شك إلى أن رئيس الجمهورية إحتراما للسلطة التشريعية لا يتدخل في مجالها إلا عند الضرورة الملحة، هكذا يتبين أن التشريع بأوامر يكون دائما مفروضا في الواقع بعدد من المبررات في مقدمتها الإستعجال[2] .

ورغم هذه الآراء الفقهية فإن المجلس الدستوري أجاب على هذا التساؤل، و إعتبر أن الأوامر الإستثنائية تخضع لتنظيم قانوني يختلف عن الذي تخضع له الأوامر العادية، و ذلك بمناسبة مراقبة القانون العضوي رقم 02/99 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما، و كذا العلاقة الوظيفية بينهما و بين الحكومة للدستور، حيث جاء في هذا الخصوص: " ..... **و إعتبارا أن المؤسس الدستوري حين خصص الفقرات01، 02، 03 من المادة (124) من الدستور للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، و خصص الفقرة الرابعة من نفس المادة للأوامر التي يمكن أن يتخذها في الحالة الإستثنائية فإنه كان يهدف من وراء ذلك إلى التمييز بين الأوامر التي تعرض على كل غرفة من البرلمان، والأوامر المستثناة من ذلك، و إعتبارا بالنتيجة أنه إذا كان قصد المشرع أن يعرض رئيس الجمهورية الأوامر المذكورة في المادة (124) من الدستور بما في ذلك الأوامر المتخذة في الحالة الإستثنائية، ففي هذه الحالة يكون قد خالف أحكام المادة (124) من الدستور** "[3] .

من ذلك يتضح جليا أن الأوامر الإستثنائية تفلت من البرلمان بصفة كلية، و هذا راجع للوضع الخطير الذي يعيق البرلمان من أداء مهامه المعتادة، و هو من جهة أخرى موقف يؤكد أن السلطة التشريعية لا تقوم بمهامها التشريعية أثناء هاته الفترة رغم إجتماع البرلمان وجوبا، و هو ما تؤكده طريقة إجتماعه حيث بالرجوع للمادة (98) من القانون العضوي رقم 02/99 السابق الذكر فإن البرلمان يجتمع بغرفتيه وهو ما يتنافى مع إجراءات التشريع التي تستدعي مرور النص من الغرفة الأولى إلى الغرفة الثانية[4].

وبذلك يكون المشرع قد فصل في النقاش حول إمكانية قيام البرلمان بالوظيفة التشريعية أثناء الحالة الإستثنائية، و هو رأي يحمد عليه لأن الظرف الإستثنائي يتطلب السرعة و الفاعلية لمواجهته، و رئيس

---

[1] - **Abdelaziz Ben Arafa . Op –cit . P 96-98.**

[2]- عبد المجيد زغلاني. مقاله السابق في جريدة الخبر .

[3]- المجلس الدستوري .الرأي رقم **08**/ر.ق.ع/ م.د/ **99** مؤرخ في **21** فيفري **1999**.جريدة رسمية رقم **15** لسنة **1999**.

[4]- شيبوتي راضية .مرجع سابق .ص **125-126**.

الجمهورية بإعتباره حامي الدستور و مجسد وحدة الأمة و الدولة داخليا و خارجيا، و بإعتباره القائد الأعلى للقوات المسلحة حيث يتولى مسؤولية الدفاع الوطني له القدرة و السلطة في إتخاذ الإجراءات في الحالة الإستثنائية.

نخلص من هذا أن رئيس الجمهورية يستأثر بمباشرة السلطة التشريعية بمقتضى تطبيق المادة (93) من الدستور، و أن البرلمان يمتنع عليه أن يشرع طيلة فترة تطبيق المادة (93) من الدستور.

ملخص:

إن إنتهاج النظام الدستوري الجزائري للأسلوب المختلط بين النظامين الرئاسي و البرلماني مع ترجيح كفة السلطة التنفيذية إلى درجة الميل نحو النظام الرئاسي، أدى إلى ترجمة هذا الترجيح في العمل التشريعي، بحيث أصبحت السلطة التنفيذية تتحكم في العمل التشريعي نظرا للإمتيازات التي تمنحها إياها النصوص الدستورية و القانونية، هذه الأخيرة غالبا ما تكون تعبيرا عن الإرادة الحكومية، ذلك أن ميادين العمل بصفة عامة والإختصاص التشريعي بصفة خاصة تحكمها إعتبارات التمثيل بالبرلمان و الحكومة وعلاقة كل منهما مع رئيس الجمهورية.

إن العمل التشريعي هو ناتج إرادة حكومية بالدرجة الأولى نظرا للمفاضلة بينهما و بين البرلمان عبر مختلف إجراءات و مراحل العمل التشريعي، و هذا نتيجة المكانة التي خصها بها الدستور و القانون، بل أن هذا الأخير هو الآخر إنعكاس لتصوراتها.

يعتبر تدخل السلطة التنفيذية أساسا رئيس الجمهورية في العمل التشريعي مشاركة في التشريع، و إن كان بصفة سلبية عن طريق مختلف الأساليب التقليدية ( الإصدار – طلب إجراء مداولة ثانية )، هذه الأخيرة تدعمت بنوع جديد قديم و محكم مقارنة مع الأساليب التقليدية، يتمثل هذا النوع الجديد في تبني دستور 1996 أسلوب التشريع عن طريق الأوامر، الذي يمنح للسلطة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية إمتيازا آخر للتدخل في العمل التشريعي، و يسمح لها بمعالجة مغايرة عن تلك التي تخص المبادرات التشريعية.

لذلك فإن مجمل المسائل التي عالجتها هاته الدراسة تتمحور أساسا حول إستعمال رئيس الجمهورية سلطة التشريع عن طريق الأوامر في الظروف العادية ( حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي إنعقاد البرلمان ) وفي الظروف الإستثنائية ( الحالة الإستثنائية )، و أثر ذلك على السلطة التشريعية المتمثلة في البرلمان بغرفتيه تشريعا و رقابة.

الواقع أن الإجابة إتضحت بعد تحليل نص المادتين (124) و (93) من دستور 1996، التي سجلتا أن هذا الأسلوب يستفيد منه رئيس الجمهورية على وجه الخصوص تدعيما لمركزه و قوته، و تأكيدا على ظاهرة تركيز السلطة التي يعرفها النظام الدستوري الجزائري منذ الإستقلال.

فالتشريع بالأوامر في ظل دستور 1996 أعطى رئيس الجمهورية مكانة هامة في النظام السياسي الجزائري و خوله سلطة التشريع في كل المسائل، مما يجعله مشرعا أصيلا في مواجهة البرلمان يتمتع بحرية الحركة في المجال التشريعي، حيث يستخلص ذلك من نص المادة (124) من دستور 1996 التي منحته هاته الصلاحية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي إنعقاد البرلمان دون تفويض من البرلمان، مما يؤدي به إلى ممارسة إختصاص هو في الحقيقة ليس إختصاصه و يؤدي به إلى التمرد على السلطة التشريعية و إضعافها تشريعا و رقابة، و دون مشاركة رئيس الحكومة الرجل الثاني في السلطة التنفيذية المسؤول عن تنفيذ السياسة الحكومية الشيء الذي يكرس أحادية السلطة التنفيذية السابقة.

يتمتع بسلطة تقديرية في اللجوء إلى هذا الأسلوب، مع أنه مسايرة للقواعد المتعلقة بهذا الشأن كان من المفروض أن تكون هذه المعالجة إستثنائية، و تترجم عبر شروط تجعل من الأوامر أداة تشريعية لا يمكن اللجوء إليها إلا في حالة الضرورة، و بقيود شكلية إعلامية في معظمها، تتجلى في إتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء الذي يخضع لهيمنة مطلقة من رئيس الجمهورية عضويا و وظيفيا، و موافقة شكلية من البرلمان دون مناقشة و تعديل، الشيء الذي يجعل رئيس الجمهورية مشاركا فعليا في العمل التشريعي حتى ذلك الموصوف بأنه تشريع برلماني تدعيما للسلطة التنفيذية و إنتقاصا من دور البرلمان بإعتباره القائم على الوظيفة التشريعية.

إن منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع عن طريق الأوامر في الحالة الإستثنائية المنصوص عليها في المادة (93) و التي تحيل عليها المادة (124) من الدستور تحكمه إعتبارات عملية، ذلك أن اللجوء إلى هذا الأسلوب التشريعي دلت التجارب أنه ممكن دونما وجود نص يقضي بذلك، مما يفيد بان النص عليه يعتبر تدعيما لمركز رئيس الجمهورية، أين يجري تفويض تدريجي للنظام الدستوري مقابل شلل شبه كلي للبرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية و الرقابية، أين تواجد البرلمان شكلي فقط لا فعلي.

إن إعطاء رئيس الجمهورية حق إصدار قانون المالية بموجب أمر رئاسي يكرس أولوية و مكانة السلطة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية.

فالسلطة التنفيذية في ظل دستور 1996 لا تعمل على التنفيذ فقط، بل تتدخل في التشريع و لها الجانب الأكبر في ذلك، مما يستحق معه وصفها بالحكومة التشريعية بالمعنى الواسع للكلمة لتشمل رئيس الجمهورية، بل أن هذا الأخير هو الذي يحتل المحور الأساسي في العمل التشريعي.

**الخاتمة:**

ختاما لموضوعنا، ما يمكن أن ننتهي إليه أن نظام التشريع عن طريق الأوامر المجسد عبر المادة (124) من دستور 1996 كبديل لغياب السلطة التشريعية في الظروف العادية و الظروف الإستثنائية ليس في حقيقته - من الناحية النظرية على الأقل – وضعا شادا تفرضه طبيعة الأمور، أو حيلة قانونية لا يقوم لها مبرر و لا أساس، و إنما هو وضع تفرضه الضرورات العملية في غياب السلطة التشريعية، لذلك فإنه يعتبر نظاما مشروعا طالما أنه يهدف إلى مواجهة ما يطرأ في غياب صاحب الحق الأصيل في التشريع.

ولكن من جهة أخرى، فإن هذا التأصيل النظري لهذا النظام لا يرفع عنه ما يكتنفه من خطورة في الواقع العملي على السلطة التشريعية، ذلك أن من أهم آثار إعماله هو التقليل من فاعلية ممارسة البرلمان لأهم إختصاصاته الدستورية ألا و هي التشريع، بشكل يترتب عن ذلك تجميع الإختصاصات و السلطة و تثبيت تداخلها في يد المؤسسة التنفيذية فتكون بذلك حرة غير مقيدة في المجال التشريعي، إضافة إلى ما يرتبه هذا النظام من تكريس تفوق رئيس الجمهورية على السلطة التشريعية في الميدان المحجوز لها أصلا الشيء الذي يترجم تدهور مكانة المعيار التشريعي و حتى مكانة السلطة التشريعية الأصلية في مواجهة السلطة التنفيذية، إلى الحد الذي يمكن معه القول أن هناك سلطتين تشريعيتين في الدولة.

وعلى هذا الأساس كان بداهة تقييد إستعمال رئيس الجمهورية حقه في التشريع بالأوامر في حدود دستورية و قانونية صارمة.

إن بحثنا في إستعمال رئيس الجمهورية سلطة التشريع عن طريق الأوامر، والآثار المترتبة على مباشرتها إتجاه البرلمان على مستوى النظام القانوني الجزائري، وفي ضوء ما إستقر عليه الإجتهاد و الفقه الفرنسي في هذا الشأن، جعلنا نخلص إلى الملاحظات التالية:

إن التشريع بالأوامر في ظل دستور 1996 قد أعطى رئيس الجمهورية مكانة هامة في النظام السياسي الجزائري، و قد خوله سلطة التشريع في كل المسائل مما يجعله مشرعا أصيلا في مواجهة البرلمان حيث يستخلص ذلك من نص المادة (124) التي منحته هاته الصلاحية دون تفويض من البرلمان، مما يؤدي به إلى ممارسة إختصاص هو في الحقيقة ليس إختصاصه، و يؤدي به إلى التمرد على السلطة التشريعية.

كما أنه بالرغم من تكريس ثنائية تنفيذية في ظل دستور 1996، إلا أن وحدة السلطة التنفيذية السابقة مازالت هي السمة البارزة، فرئيس الحكومة مازال هيئة في يد رئيس الجمهورية لا يمكنه إتخاذ قرار من دون الرجوع إلى رئيس الجمهورية، و هو مجرد مساعد فقط لرئيس الجمهورية، فالسلطة الحكومية بقيت في يد رئيس الجمهورية، و ما يبين ذلك أكثر هو عدم تمتع رئيس الحكومة بحق التشريع بالأوامر بالرغم من أن دستور 1996 جعله الرجل الثاني على مستوى السلطة التنفيذية، و بالرغم من أنه هو المسؤول أمام البرلمان و هو المسؤول عن تنفيذ السياسة الحكومية.

بالرجوع إلى شروط التشريع بالأوامر، نجد أن رئيس الجمهورية حر في إستعمال الأوامر، فالتشريع عن طريق الأوامر هو إختصاص إنفرادي يعود لتقدير رئيس الجمهورية، فإذا كان تدخل رئيس

الجمهورية في المجال المخصص للسلطة التشريعية بواسطة أوامر يعد إستثناء و ليس قاعدة عامة، فمعنى هذا أن هذا التدخل سببه فكرة الضرورة التي تستدعي سرعة التدخل بأوامر لإتخاذ تدابير ضرورية لمواجهة أوضاع غير طبيعية و غير متوقعة كإنتشار أمراض خطيرة أو فتنة طائفية، فإن لجوء رئيس الجمهورية إلى التشريع عن طريق الأوامر ليس سببه فكرة الضرورة، و إنما لتجسيد رئيس الجمهورية وعوده الإنتخابية أو من أجل تمرير نص محل معارضة شديدة بين الجهاز التنفيذي و الجهاز التشريعي.

أيضا إذا رجعنا إلى القيود القانونية الواردة على سلطات رئيس الجمهورية في إستعمال الأوامر، بالنسبة للقيد الأول المتمثل في إتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء فلا يعدو أن يكون إلا إجراءا شكليا إعلاميا بسبب أن رئيس الجمهورية له حصة الأسد في مجلس الوزراء و يمارس هيمنة كاملة على هذا المجلس والوزراء هم تابعين و خاضعين لرئيس الجمهورية مما يجعلهم مسؤولين مسؤولية دائمة أمامه، مما يقضي على النظام التسلسلي والمتمثل في رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة و وزراء تابعين لهذا الأخير، وهذا يعد خرقا لدستور 1996 و يظهر ذلك بوضوح فيما يخص تعين و عزل الوزراء مباشرة من رئيس الجمهورية.

أيضا لم ينص دستور 1996 على نظام التوقيع المزدوج، و التي تخول لرئيس الحكومة أو للوزراء المختصين إعادة التوقيع على ما يتخذ في مجلس الوزراء من أوامر يجعلهم يتصفون بروح المسؤولية في ممارسة مهامهم في مقاطعتهم الوزارية، فعدم إعتراف النظام السياسي بنظام التوقيع المزدوج يؤكد أكثر وحدة السلطة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية.

أما القيد الثاني المتمثل في عرض الأوامر على البرلمان للموافقة عليها، فإن المادة (124) لم تبين الأثر المترتب على عدم إلتزام رئيس الجمهورية بعرض الأوامر على البرلمان، كما أن المشرع الدستوري أغفل حالة سكوت البرلمان دون الإفصاح بالموافقة أو عدم الموافقة على ما يعرض عليه من أوامر.

بالإضافة إلى أن المادة (124) من الدستور لم تحدد الفترة التي يتعين أن يبدي البرلمان خلالها رأيه في الأوامر المعرضة عليه، رغم أن نص المادة حددت الفترة الزمنية التي يجب على رئيس الجمهورية أن يعرض خلالها ما أصدره من أوامر على البرلمان.

كما أن المشرع الدستوري لم يحدد أثار هذا الإلغاء، هل يمتد إلى المستقبل فقط أم يكون بأثر رجعي في حالة عدم الموافقة على الأوامر المعروضة عليه للموافقة.

أما في حالة موافقة البرلمان على الأوامر نسجل صعوبة رفض الموافقة من طرف المجلس الشعبي الوطني من الناحية العملية بسبب التعددية الحزبية، أين البرلمان يتكون من أحزاب سياسية مختلفة، ضف إلى ذلك أن رئيس الجمهورية يملك وسيلة حل المجلس الشعبي الوطني طبقا لنص المادة (129) في حالة رفض أمر تشريعي معروض عليه هاته الوسيلة يمارسها بدون أي قيد، و لا أي إجراء، و لا أي ضابط مما يشكل إضعافا للمؤسسة التشريعية.

وما يؤكد هذا الضعف هو طبيعة الموافقة على الأوامر الصادرة من طرف رئيس الجمهورية، و التي تتم على شكل تصويت بدون مناقشة، مما يفقد العمل النيابي أهميته، فالموافقة دون دراسة هذه الأوامر المعروضة عليهم تجعلهم في موقف المؤيد لقرارات و أوامر تتخذها السلطة التنفيذية، مما يؤكد تبعية السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية.

بالنسبة لإستعمال رئيس الجمهورية للأوامر في الحالة الإستثنائية، نسجل أن الشروط الموضوعية الموجبة لإعلان الحالة الإستثنائية وفقا للمادة (93) من الدستور جاءت على شكل عبارات عامة فضفاضة تفتقد للدقة و الضبط إذا لم نقل مبهمة الدلالة، و هذا مالا يتفق مع ما يجب أن يكون عليه النص الدستوري من وضوح خاصة مع عدم وجود نصوص تشريعية أخرى يمكن التعويل عليها في هذا الشأن، و هو ما يسمح بتوسيع السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية بشكل كبير و ذلك بصفته المختص دستوريا بإعلان الحالة الإستثنائية.

كما أن دور البرلمان من خلال العمل بنظام الحالة الإستثنائية غير واضح تماما، فعبارة ينعقد بقوة القانون لا يفهم منها الدور الذي يقوم به البرلمان في هذه الحالة، هل من أجل ممارسة نشاطه العادي، آم من أجل مراقبة رئيس الجمهورية أثناء إستعماله للأوامر.

إن رقابة المجلس الدستوري – بخلاف الواقع العملي – هو غير مخول قانونا النظر في الأوامر، و بذلك أظهر المؤسس الدستوري ما لديه من نية قاطعة و صريحة في إبعاد الأوامر عن الرقابة الدستورية، أما رقابة مجلس الدولة، نسجل غياب الدور الإستشاري لمجلس الدولة بالنسبة للأوامر التشريعية، فمجلس الدولة الذي إستحدث بموجب دستور 1996 كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، كان الهدف منه تقديم الإستشارة للحكومة حول مشاريع الأوامر و القوانين و المراسيم، لكن بعد عرضه على المجلس الدستوري أستثنيت الأوامر من إستشارة مجلس الدولة.

وبالنظر إلى هذه الملاحظات، و تجنبا لذلك ندعو إلى إعادة النظر في بعض مواد الدستور و النصوص الواردة فيه، و الأحكام التطبيقية الموجودة في القانون العضوي المنظم للعلاقات بين غرفتي للبرلمان وبينهما و بين الحكومة ليجسد التعاون و التوازن بين السلطتين.

بالنسبة للأوامر فإنه نظام يستحسن الإبقاء عليه، خاصة و أنه أثبت فاعلية التشريع الرئاسي في غياب السلطة التشريعية المكلفة بالتشريع.

وإذا كانت المادة (124) جاءت جامعة و كاملة، إلا أنه نورد إقتراحات تحد من إطلاق إستعمال رئيس الجمهورية للأوامر مع ضرورة إصداره فقط في حالة الإستعجال أو القوة القاهرة، لأن التشريع هو من وظيفة و البرلمان و عمله.

أيضا نرى أنه من الواجب على المشرع الدستوري التدخل لبيان الأثر المترتب على عدم عرض الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية على البرلمان للموافقة عليها حفاظا على الحقوق المكتسبة، و التدخل في حالة عدم موافقة البرلمان على الأوامر لتبيان أثر الإلغاء، هل يمتد إلى المستقبل أم يكون بأثر رجعي

أو تتعلق هذه الآثار بالفترة التالية للموافقة وهذا يعني زوال ما كان لهذه الأوامر من قوة القانون بالنسبة للمستقبل فقط.

أيضا ضرورة عرض الأوامر على مصادقة البرلمان و ليس الموافقة فقط، فالمصادقة تعني المناقشة بما تحتويه من أثار و تعديل ثم الإقرار أو الرفض، و ليس الموافقة الشكلية المعتمدة في المادة (124) والمادة (38) من القانون العضوي الناظم للعلاقات بين غرفتي البرلمان و بينهما و بين الحكومة، و التي إستعملت وسيلة التصويت بدون مناقشة و لا تعديل، و هذا ما يؤدي إلى تزكية كل ما يصدر عن رئيس الجمهورية من أوامر فالمناقشة هي التي تثبت صحة أو خطأ تصرف المؤسسة التنفيذية الكلي أو الجزئي وإجراء التعديل اللازم على النص أو رفضه، و من تم يحق الطعن فيه أو تثبيته بالمصادقة عليه و تحويله من أمر إلى قانون.

أيضا يجب إلغاء وسيلة التصويت بدون مناقشة و الإعتماد على التصويت مع المناقشة العامة، و في بعض الحالات الإستعجالية إجراء المناقشة المحدودة مثلما هو معمول به في أغلب النظم المقارنة.

أيضا تفعيل و تحديد دور البرلمان في الحالة الإستثنائية بشكل واضح حتى يوضع حد للنقاش الفقهي الذي قد يثار بشأن تحديد هذا الدور.

أيضا ضبط و تقييد عبارات المادة (93) بالشكل الذي يضمن عدم إساءة إستخدامها، و ذلك بأن يتم التنصيص على المعايير الموضوعية التي تحدد نطاق تطبيق هذه الحالة و التي لا تنظم – عادة – بموجب تشريعات عادية.

أيضا نقترح في هذا المجال عرض الأوامر قبل إصدارها على مجلس الدولة الجزائري، هاته الهيئة التي أنيط بها دور قضائي إداري و إستشاري خاصة إذا علمنا أن مشروع القانون المتعلق بصلاحيات مجلس الدولة و تنظيمه و سيره قد نص على طبيعة هاته الإستشارة على مشاريع القوانين طبقا للمادة (119) من دستور 1996 و أيضا على الأوامر، و هاته الإستشارة ضرورية لضمان تنسيق أفضل بين النصوص القانونية و لتفادي بعض التناقضات، لكن المتأمل في القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998 و المتعلق بإختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله، بعد المصادقة عليه نجده قد نص في المادة الرابعة منه على إبداء الرأي في مشاريع القوانين المقدمة له من الحكومة طبقا للمادة (119) من دستور 1996، و بالتالي إستثنى النظر في مشاريع الأوامر، و نحن نحبذ هذا الدور الإستشاري عملا بما جاءت به بعض الأنظمة في أنها خولت هاته الإستشارة لمجلس الدولة بإعتباره هيئة إستشارية مساعدة للسلطة التنفيذية.

كما نورد إقتراح و هو تفعيل دور المجلس الدستوري في الرقابة على الأوامر الصادرة من طرف رئيس الجمهورية، خاصة و أن الواقع أثبت فعلا خضوع الأوامر لهذه الرقابة، و هاته الرقابة الغاية منها هي حل الخلافات التي يمكن أن تحدث في حالة رفض البرلمان الموافقة على الأوامر لأسباب سياسية،و هاته الحالة يمكن إفتراضها خاصة و أن الوضع السياسي دائما في تقلب، و إن كانت المرحلة الحالية هي

مرحلة تعايش داخل البرلمان و بين الإئتلاف الحكومي، لكن تغير مؤسسات الدولة قد يؤدي إلى النزاع بين المؤسسة التنفيذية و المؤسسة التشريعية.

وفي الأخير نقول أن الحل يكمن في مراجعة النصوص الناقصة أو الغامضة وتكملتها و توضيحها، وأكثر من ذلك يجب تغيير الذهنيات و إحترام الدستور من قبل ممارسي السلطة حتى يضمن له الدوام والإستقرار، و أكثر من ذلك يجب على ممثلي الشعب ممارسة إختصاصاتهم بكل نزاهة و روح العمل والتفاني، و أن لا يتقيد أعضاؤه خلال ممارستهم لمهامهم بقيود و إجراءات تؤدي إلى إفراغ إختصاصهم التشريعي من محتواه، و عليه تصبح المؤسسة التشريعية نابعة إن لم نقل مسيرة من قبل رئيس الجمهورية.

**RESUME :**

L’adoption du système constitutionnel algérien d’un régime combiné entre le régime présidentiel et le régime parlementaire en favorisant le pouvoir exécutif et de là le régime présidentiel , ce qui a eu un impact direct sur la fonction législative dont les destinées sont prises en main par le pouvoir exécutif fort des avantages que lui octroi la constitution et les textes réglementaires qui sont souvent l’expression de la volonté du gouvernement , puisque les domaines d’activité en général et spécifiquement ceux de la fonction législative sont soumis à des paramètres de représentativité au parlement et au gouvernement et de là le rapport de chacun d’eux avec le président de la république .

Ainsi l’activité législative est le seul produit de la volonté du gouvernement qui est aussi l’effet du synchronisme qui se crée entre le parlement et le gouvernement à travers les différentes étapes de l’activité législative vu l’importance donnée au gouvernement la constitution et les textes réglementaires qui ne sont eux aussi que l’interprétation du gouvernement

La participation du pouvoir exécutif dans l’activité législative passe par l’intervention du président de la république usant de moyens traditionnels ( la promulgation , le droit de s’opposer aux lois ) qui se sont vues consolidées une méthode plus efficace mais qui reste ancienne , c’est le fait de légiférer par ordonnances comme il est stipulé dans la constitution de 1996 , chose qui donne plus d’avantages au pouvoir exécutif sous la conduite du président de la république afin d’intervenir dans l’activité législative et permet d’apporter un traitement différent aux initiatives législatives .

A cet effet la présente étude s’est axée essentiellement sur l’utilisation du président de la république d’un pouvoir législatif par ordonnances dans les conditions normales (état de vacation de l’APN ou intercession parlementaire) et dans les conditions exceptionnelles (état d’exception) et son effet sur le pouvoir législatif représenté par les deux chambres.

Après analyse de l’article 124 et de l’article 93 de la constitution de 1996 il s’est avéré que ce système est particulièrement bénéfique au président de la république dans la mesure ou il consolide sa position et donne plus de force à sa puissance, comme il confirme l’idée de la centralisation du pouvoir suivie par le système constitutionnel algérien depuis l’indépendance.

Ainsi le fait de légiférer par ordonnances sous le règne de la constitution de 1996 avait donné au président de la république une position plus importante dans le système politique algérien renforcé par un pouvoir législatif dans tout les

domaines, au point ou il devient un législateur authentique en face du parlement bénéficiant d'une liberté de mouvement dans tout ce qui est législatif. C'est ce qui est tiré de l'article 124 de la constitution de 1996 qui lui offre cette prérogative dans le cas de la vacation de l'APN ou à l'intercession du parlement, sans même une dérogation de la part de ce dernier ce qui lui permet d'exercer une mission qui n'est pas en vérité la sienne et le conduit même à être tenace face au pouvoir législatif affaiblie dans sa fonction de législation ou de contrôle par cette attitude. Cela se pratique sans même la participation du chef du gouvernement deuxième homme du pouvoir exécutif et responsable de l'exécution de la politique du gouvernement consacrant ainsi un pouvoir exécutif unilatéral.

Cette attitude devait se produire exceptionnellement en passant par des conditions faisant des ordonnances un moyen législatif utilisable sauf dans les cas nécessaires et avec des closes qui apparaissent lors de la confection des ordonnances au conseil des ministre sous l'autorité absolue du président de la république avec accord formel de la part du parlement sans discussion ni modification.

Le fait que le président de la république légifère à travers des ordonnances dans les cas exceptionnels tel qu'il est stipulé par l'article 93 qui nous renvoi à l'article 124 de la constitution , est fonction de paramètres pratiques , puisque les expériences ont démontré que le recours à ce système législatif est possible ne nécessitant pas des textes réglementaires ce qui nous conduit à confirmer que leur promulgation n'est venue que pour consolider la position du président de la république au moment d'une dérogation partielle au profit du système constitutionnel face à une paralysie presque totale du parlement d'où son existence devient formelles non pratique.

Ainsi le droit de promulguer une loi de finances par ordonnance consacre la primauté et l'importance du pouvoir exécutif sous la conduite du président de la république.

Sous le règne de la constitution de 1996 le pouvoir exécutif ne se limite pas uniquement à l'exécution mais intervient aussi dans la législation en jouant un grand rôle ce qui nous mène à qualifier le gouvernement d'un gouvernement législatif dans le sens le plus large du mot englobant même le président de la république qui se positionne comme axe principal dans l'activité législative.

# قـــــــــائمة المراجـــــع

**أولا: باللغة العربية**

**I- المؤلفات العامة :**

1- إبراهيم درويش . النظام السياسي . الطبعة الرابعة دار النهضة العربية . الإسكندرية . .1978

2- إبراهيم عبد العزيز شيحا . النظام الدستوري المصري . الجزء الثاني . الإسكندرية . 1993 .

3- أحمد سلامة بدر . الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني ( دراسة مقارنة-مصر. .فرنسا.إنجلترا ).دار النهضة العربية.القاهرة.2003 .

4- أحمد مدحت علي . نظرية الظروف الإستثنائية . الهيئة العامة للكتاب . مصر.1978 .

5- السيد خليل هيكل . الفقه الدستوري التقليدي و الفقه الإسلامي من بناء و تنظيم الدولة . دار النهضة العربية.القاهرة.1989 .

6- العام رشيدة . المجلس الدستوري الجزائري.الطبعة الأولى.دار الفجر للنشر والتوزيع.القاهرة.2006 .

7- بشير علي محمد الباز.حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة.دار الجامعة الجديدة للنشر الإسكندرية.2004 .

8- بعلي محمد الصغير. القضاء الإداري – مجلس الدولة– دار العلوم للنشر و التوزيع .الجزائر.2004 .

9- بوالشعير سعيد . النظام السياسي الجزائري . الطبعة الثانية . دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع . الجزائر..1993

10- بوقفة عبد الله.أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ( دراسة مقارنة).دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع.الجزائر..2002

11- بوكرا إدريس- وافي أحمد.النظرية العامة للدولة و النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989.المؤسسة الجزائرية للطباعة.الجزائر..1992

12- حميد الساعدي . الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي ( دراسة مقارنة للنظم السياسية في الولايات المتحدة الأمريكية، البرازيل، فنزويلا، مصر، العراق، سوريا، تونس ).دار عطوة للطباعة والنشر.القاهرة..1981

13- زكريا عبد الحميد محفوظ.حالة الطوارئ في القانون المقارن و في تشريع الجمهورية العربية المتحدة.الطبعة الأولى.منشأة المعارف.الإسكندرية..1966

14- سامي جمال الدين . لوائح الضرورة و ضمانة الرقابة القضائية عليها . منشأة المعارف.الإسكندرية. .2003

15- سليمان محمد الطماوي . النظرية العامة للقرارات الإدارية ( دراسة مقارنة) . دار الفكر العربي. القاهرة..1977

16- طعيمة الجرف.مبدأ المشروعية و ضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون.دار النهضة العربية. الإسكندرية..1976

17- عبد الحميد متولي.سعد عصفور.محسن خليل.القانون الدستوري و النظم السياسية.منشأة المعارف. الإسكندرية.بدون تاريخ نشر.

18- عبد الرضي حسين الطعان.تركز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية في المجتمعات المتقدمة (نموذج فرنسا).الطبعة الأولى.دار الكتب الوطنية.بنغازي..2001

19- عبد العظيم عبد السلام . الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في النظام المختلط (دراسة مقارنة) . الطبعة الأولى . دار النهضة العربية . الإسكندرية .1996 .

20- عبد الله عبد الغني بسيوني.سلطة و مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني.الطبعة الأولى. المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع.لبنان..1995

21- عمر حلمي فهمي . الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي و البرلماني (دراسة مقارنة).الطبعة الأولى.دار الفكر العربي.القاهرة..1980

22- عوابدي عمار .نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة و القانون الإداري.الطبعة الثانية.دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع.الجزائر..1990

23- فتحي فكري . وجيز القانون البرلماني في مصر (دراسة نقدية تحليلية) . القاهرة ..2004

24- قائد محمد طربوش . السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري . الطبعة الأولى. المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع.لبنان..1996

25- ماجد راغب الحلو . القانون الدستوري . دار النهضة العربية . القاهرة .1976 .

26- محمد حسنين عبد العال.الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري.الطبعة الثانية.دار النهضة العربية.القاهرة..1991

27- محمود أبو السعود حبيب.الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الإستثنائية.دار الثقافة الجامعية.القاهرة..1990

28- مصطفى أبو زيد فهمي.الدستور المصري فقها و قضاءا.الطبعة التاسعة.دار المطبوعات الجامعية.الإسكندرية..1996

29- وجدي ثابت غبريال.السلطات الإستثنائية لرئيس الجمهورية طبقا للمادة 74 من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها (دراسة مقارنة).منشأة المعارف.الإسكندرية.1988.

**II - الرسائل الجامعية :**

1- بوالشعير سعيد.علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري في دستور 1976.( أطروحة دكتوراه غير منشورة).جامعة الجزائر..1984

2- بورايو محمد.رئيس الجمهورية في دستور 22 نوفمبر 1976.( مذكرة ماجستير غير منشورة).جامعة الجزائر..1984

3- بوقفة عبد الله.العلاقات بين السلطتين التنفيذية و التشريعية من خلال تطور النظام الدستوري الجزائري.( أطروحة دكتوراه غير منشورة).جامعة الجزائر..2001

4- شريط الأمين.خصائص التطور الدستوري في الجزائر.( أطروحة دكتوراه غير منشورة).جامعة قسنطينة..1990

5- شيبوتي راضية.مركز رئيس الجمهورية في ظل دستور 1989 و تعديل 1996.( مذكرة ماجستير غير منشورة).جامعة قسنطينة..2003

6- عبد الله إبراهيم ناصف.مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية السياسية في الدول الحديثة.( أطروحة دكتوراه منشورة).موسوعة الفقه و الفضاء في الدول العربية.الجزء 51.مصر.1980.

**III - الدوريات :**

1- بجاوي محمد . المجلس الدستوري (صلاحيات ... إنجازات ... وأفاق) . مجلة الفكر البرلماني . نشريات مجلس الأمة.العدد الخامس.أفريل .2004

2- بدران مراد.الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور –النظام القانوني للأوامر-.مجلة إدارة.المدرسة الوطنية للإدارة.العدد الثاني..2000

3- بوالشعير سعيد.التشريع عن طريق الأوامر و أثره على إستقلالية المجلس الشعبي الوطني.المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الإقتصادية و السياسية.العدد الأول.مارس .1989

4- بوبترة علي.ضوابط الرقابة على دستورية القوانين في ظل ممارسات المجلس الدستوري الجزائري. مجلة الفكر البرلماني.نشريات مجلس الأمة.العدد الخامس.أفريل .2004

5- بوحميدة عطا الله.المجلس الدستوري الجزائري.المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الإقتصادية و السياسية.العدد الثالث. .2002

6- جاسر الصباح بدرية.التشريع الحكومي في الكويت ( حالاته، قيوده، خضوعه لرقابة المحكمة الدستورية ).كلية الحقوق جامعة الكويت.السنة 19.العدد 02. 1995.

7- رسالة مجلس الأمة.البرلمان و قوانين المالية ( الأسس الدستورية ... الواقع ... أفاق التصور ). مجلة الفكر البرلماني.نشريات مجلس الأمة.العدد الرابع..2003

8- زغلاني عبد المجيد.سلطات رئيس الجمهورية في مجال التشريع و التنظيم.مقال عبر خمس حلقات جريدة الخبر.من يوم 2001/04/16 إلى يوم 2001./04/21

9- شريط الأمين.عن حقيقة وواقع المسؤولية السياسية في أنظمة الحكم المقارن.مجلة الفكر البرلماني. نشريات مجلس الأمة.العددالثالث.جوان 2003.

10- شيهوب مسعود.الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الإستثنائية.المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الإقتصادية و السياسية.الجزء36.رقم 01. .1998

11- شيهوب مسعود.الرقابة على دستورية القوانين – النموذج الجزائري -.مجلة النائب. العدد الخامس..2005

12- شيهوب مسعود . المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني و الحكومة.مجلة النائب. العدد الثاني..2003

13- عاشوري العيد.إجراءات و مراحل إعداد النص التشريعي و إقراره في البرلمان الجزائري. مجلة الفكر البرلماني . نشريات مجلس الأمة . العدد الثالث . جوان .2003

14- عوابدي عمار . فكرة القانون العضوي و تطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان و العلاقات الوظيفية بينه و بين الحكومة . مجلة الفكر البرلماني . نشريات مجلس الأمة . العدد الثاني . مارس .2003

15- فكاير نورالدين . ملامح طبيعة النظام السياسي الجزائري في دستور1996. مجلة الفكر البرلماني. نشريات مجلس الأمة.العدد العاشر.أكتوبر .2005

16- يلس شاوش بشير . التطبيقات العملية لقوانين المالية و إنعكساتها على الصلاحيات البرلمانية. مجلة الفكر البرلماني.نشريات مجلس الأمة.العدد الثالث.جوان 2003.

**IV- النصوص القانونية** :

**أ- الدساتير** :

1- دستور 08 سبتمبر .1963

2- دستور 22 نوفمبر .1976

3- دستور 23 فيفري .1989

4- دستور 28 نوفمبر .1996

5- دستور 04 أكتوبر 1958 الفرنسي.

**ب- القوانين** :

1- القانون العضوي رقم 02/99 المؤرخ في 08 مارس 1999 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقة الوظيفية بينهما و بين الحكومة.

2- القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998 و المتعلق بإختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله.

3- القانون رقم 17/84 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقانون المالية. الجريدة الرسمية العدد 28 لعام .1984

4- القانون رقم 05/88 المؤرخ في 12 جانفي 1988 المعدل و المتمم للقانون المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية.

**ج- الأنظمة الداخلية** :

1- النظام الداخلي لمجلس الدولة المؤرخ في 26 ماي .2002

2- النظام المؤرخ في 28 جوان سنة 2000 المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.

3- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني و الصادر في 1989./10/29

4- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر في 1997./07/30

5- النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر في 1998./02/10

6- النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل و المتمم الصادر في 1999/10/26.

**د- المراسيم** :

1- المرسوم الرئاسي 40/94 المؤرخ في 29 يناير 1994 يتعلق بنشر أرضية الوفاق الوطني.

2- المرسوم الرئاسي رقم 299/99 المؤرخ في 23 ديسمبر 1999 يتضمن تعيين الحكومة جريدة رسمية عدد 93، ص 05 المؤرخة في 26 ديسمبر 1999.

**ه- الأوامر** :

الأمر رقم 182/65 المؤرخ في 10 جويلية 1965 المتضمن تأسيس الحكومة .

**V- الوثائق** :

1- حصيلة نشاطات مجلس الأمة. جانفي 1998-جانفي 2004 (نشريات مجلس الأمة).

2- أحكام الفقه الدستوري الجزائري. رقم 02 سنة 1997. رقم 04 سنة 1999. رقم 05 سنة 2000. (تصدر عن المجلس الدستوري الجزائري)

3- تقرير اللجنة الوطنية لإصلاح العدالة لسنة 2000.

**VI- مواقع الأنترنت** :

1- موقع المجلس الشعبي الوطني: www.apn-dz.org

2- موقع مجلس الأمة: www.majlise-louma.dz

**ثانيا : باللغة الفرنسية**


**I- OUVRAGES GENEREAUX :**

1- BRAHIMI Mohamed .Le pouvoir en Algérie et ses formes d'expression institutionnelle. O.P.U.1995.
2- AVRIL Pierre. Le régime politique de la vème république. Librairie générale de droit et de jurisprudence.Paris.1967.
3- BURDEAU Georges .Droit constitutionnel et institutions politiques.15ème édition. Librairie générale de droit et de jurisprudence. Paris .1972.
4- CHAPUS René. Droit administratif générale. 10ème édition. Paris . 1996.
5- DEBBASCH Charles. Institutions et droit administratif. Thémis. 1992.
6- DUVERGER Maurice. Institutions politiques et droit constitutionnel. Presse universitaires de France. Paris.1973.
7- HOURIOU André et les autres. Droit constitutionnel et institutions politiques. 6éme édition .Paris . 1975.
8- LAVROFF DIMITRI Georges. Le droit constitutionnel de la vème république. 3ème édition. Recueil dalloz . 1999.
9- PACTAT Pierre. Institutions politiques et droit constitutionnel.16ème édition. 1996.
10- VOISSET Michelle. L'article 16 de la constitution du 04 octobre 1958. Paris.1968.
11- YELLES Chaouche bachire. Le conseil constitutionnel en Algérie du contrôle de constitutionnalité a la créativité normative. O.P.U. 1999.

**II- THESES :**

- BENARAFA Abdelaziz. Les circonstances exceptionnelles dans la constitution du 22/11/1976. Mémoire de magistère .université Alger .1979.

**III- PERIODIQUES :**

1- DEBBASCH Charles. Les ordonnances de l'article 16 de la constitution du 04/10/1958. J.C.P. N° 1701.1962.
2- LAMARQUE Jean. La théorie de la nécessité et l'article 16 de la constitution de 1958. R.D.P. 1961.
3- LAMARQUE Jean. Légalité constitutionnelle et contrôle juridictionnel des actes pris en vertu de l'article 16. S.J. 1962.N°1711.
4- MORANGE Georges. Le contrôle des discision prises au titre de l'article 16. Recueil dalloz. 1962.
5- TALAB Tahar. Du monocéphalisme de l'exécutif dans le régime politique algérien. R.A.S.J.E.P. N° 03 . septembre 1990.
6- SHAOUTI Souade et ETIEN (b). La légalité d'exception dans la constitution Algérienne du 22/11/1976..R.A. N° 04. 1978.

**SUMMARY :**

The adoption of the Algerian constitutional system of a combined political regime (parliamentary one with presidential) has had an impact on the legislation function. The executive power is in favour of the presidential regime. This has led to the strengthened power of the government whichis reinforced by the texts and laws of the constitution.As a result nearly all the laws are passed by the will of the executive power since the fields of activities of the legislative function bilong both to the parliament and to the government and therefrom the relations with the president of the repuplic

In this way the legislative activity as the only product of the will of the government which is olso the effect of the synchonism bieng created between the parliament and the government through the different stages because of the importance given by the constitution to the executive power.

The president of the republic intervenes in the legislative activity using traditional mens (promulgation of laws rejection or opposion to others).He legislates by orders as it is stipulated in 1996 constitution.This gives more advantages to the executive power under the leadership of the president.

For this purpose this study is centred essentially on the use of the legislative power by the president for making laws by orders in case of APN vacation or pariliamentary intercession or state of exception or emergency and the effects on the legislative power represented by the two chambers (high and low ones).

After analysis of the article 124 and the article 93 of the 1996 constitution:

"The system is proved to be favourable to the president in so far as it consolidates his position and strengthens his power.It olso confirms the centralization of the power followed by the algerian constitutional system since the independence of the country.

In this way the fact of legislating by orders under the 1996 constitution had given to the president of the republic a more important position in the algerian political system reinforced by a legislative power in all fields,at such point that he becomes authentic legislator facing the parliament with a freedom of action in making laws.

The article124 of 1996 constitution enables the president to do that in case of APN vacation or parliamentary intercession without derogation of the APN.

The parliament is weakened by this attitude which is practiced without the participation of the prime minister head of the gevernment and the second man of the executive power and responsible of the execution of the government politics, so the president exerts a unilateral executive power.

The making of laws by the president through orders has tobe used exceptionally with the participation of the counsel of ministers and the formal agreement of the parliament neither discussion nor modification.

The fact that the president legislates through orders in exceptional cases as it stipulated by the article 93which refers to the article 124 of the constitution,is function of practical parameters.Experiences have demonstrated that the recourse to that legislative system is possible without the necessity of prescribed texts which leads us to confirm that their promulgation consolidates the role of the president out the time of a partial derogation on behalf of a constitutional system whose parliament is totally paralyzed.Therefor its existence becomes formal and not practical.

Its results that the right to promulgate the finance law establishes the primacy and the importance of the executive power conducted by the president of the republic.

In the reign of 1996 constitution:(the executive power does not restrict itself only to the executive but intervene olso in the legislative playing a major role this leads us to qualify the government as a legislative one in the largest meaning of the word including the president of the republic as a principal axis in the legislative activity.